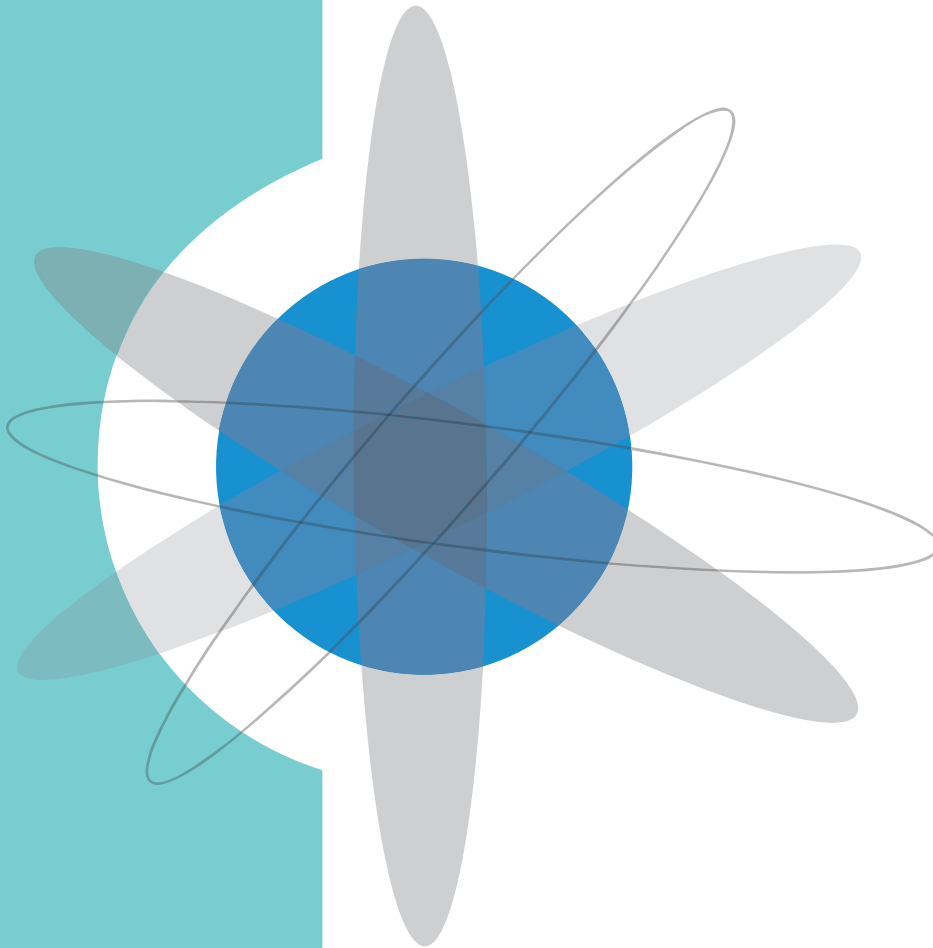




Työraportteja 3/2009



Oslon alueen työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelujen kehittyminen

Elina Pihlajamaa

Tieteen-, teknologian- ja innovaatiotutkimuksen yksikkö
Tampereen yliopisto

Työraportteja 3/2009

Elina Pihlajamaa

Oslon alueen työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelujen kehittyminen

Tieteen-, teknologian- ja innovaatiotutkimuksen yksikkö
Yhteiskuntatutkimuksen instituutti
Tampereen yliopisto

ISBN 978-951-44-8142-0 (pdf)

© Tieteen-, teknologian- ja innovaatiotutkimuksen yksikkö, Elina Pihlajamaa

Kannen suunnittelu: Tuula Kaakinen

ISBN 978-951-44-7715-7

ISSN 1797-4216

Tampere 2009

Sisältö

Tiivistelmä...	5
Abstract...	6
Lyhenteet...	7
1. Johdanto...	8
1.1 Tutkimuksen taustaa...	8
1.2 Tutkimusongelmat ja tutkimuksen tavoitteet...	11
1.3 tutkimuksen rakenne...	12
2. Aineistonkeruumenetelmät ja tutkimusmetodit...	13
3. Teoreettiset ja käsitteelliset lähestymistavat...	16
3.1 Aluekehittäminen ja alueelliset muutokset...	16
3.2 Osaamisintensiiviset palvelut...	18
3.3 Palvelumalli...	21
3.4 Palveluinnovaatio...	24
3.4.1 Palveluinnovaatiotutkimuksen koulukuntia...	26
3.4.2 Gallouj'n palveluinnovaatiot...	27
3.5 Palvelu- ja innovaatioteorioiden soveltaminen tässä tutkimuksessa...	29
4. Työperäinen maahanmuutto Norjassa...	31
4.1 Yhteiskunnallisia muutoksia työperäisen maahanmuuton taustalla...	31
4.2 Työperäinen maahanmuutto ilmiönä...	32
4.3 Työperäinen maahanmuutto Norjassa...	34
4.4 Työperäistä maahanmuuttoa säätelevät lait, luvat ja sopimukset...	37
4.4.1 ETA ja siirtymäsäädökset...	37
4.4.2 Työlupamenettely...	37
4.4.3 Kahdenvälinen sopimus Venäjän kanssa...	40
4.4.4 Hallituksen kannanotto koskien työperäistä maahanmuuttoa...	41
4.5 Ammattiryhmiä...	44
4.5.1 Hoitohenkilöstä...	44
4.5.2 Rakennustyöntekijät...	45
4.5.3 Korkeasti koulutetut...	47
5. Työperäiseen maahanmuuttoon liittyvät palvelut ja toimijat Norjassa...	49

5.1 Työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelujaottelu...	49
5.2 Kielikoulutus...	50
5.3 Rekrytointipalvelut...	52
5.3.1 Sairaanhoidajien suorarekrytointi...	53
5.3.2 Manpower ja käänteinen rekrytointiprosessi...	54
5.3.3 EURES rekrytoinnin eurooppalaisena ulottuvuutena...	55
5.4 Asettautumis- ja sitouttamispalvelut...	57
5.4.1 Service Centre kysyntään vastaajana...	57
5.4.2 INN avainhenkilöryhmien palvelijana...	58
5.4.3 Muita asettautumis- ja sitouttamispalveluja...	59
5.4.4 Työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelukenttä...	59
6. Norjan työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelukentän muutokset ja innovaatiot...	62
6.1 Norjan työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelukenttä...	62
6.1.1 Palvelukentän muutos 2000-luvulla...	63
6.1.2 Palvelukentän kattavuus...	64
6.2 Palvelu-uudistukset ja innovaatiot työmarkkinoiden kansainvälistymispalveluissa...	67
6.2.1 Service Centre ja arkkitehtuuri-innovaatio...	68
6.2.2 INN ja imitaatio...	68
6.2.3 Sairaanhoidajien ad hoc -rekrytointi...	69
6.2.4 Manpowerin vähittäinen innovaatio ja ad hoc -rekrytointi...	70
6.2.5 EURES ja kysyntään vastaaminen...	72
6.3 Työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelukentän sisäinen vuorovaikutus...	73
7. Päätelmät...	75
7.1 Käytettyjen tutkimusmenetelmien soveltuvuus...	75
7.2 Työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelukentän vastaus kansainvälistymisestä aiheutuviin muutospaineisiin...	76
7.3 Palvelujen kehittämisenäkökulma...	77
7.4 Suhdanteiden vaikutus palvelujen kehittämistarpeisiin...	78
7.5 Jatkotutkimusideoita...	79
Lähteet...	81
Liitteet...	87

Tiivistelmä

Euroopan väestön ikärakenne on muuttumassa. Syntyvyyden väheneminen johtaa myös osaamispohjan kaventumiseen. Työperäinen maahanmuutto on yksi keino vastata kasvavaan työvoimapulaan. Erilaisilla työperäisille maahanmuuttajille suunnatuilla palveluilla voidaan pyrkiä edistämään työperäistä maahanmuuttoa. Norjaan suuntautuvan työperäisen maahanmuuton ja sitä tukevien palvelujen tarkastelu voi antaa vankemman pohjan myös Suomen työperäisen maahanmuuttopolitiikan kehittämiseksi.

Tutkimuksessa tarkastellaan, miten Norjan työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelujen tuottajat ovat kyenneet vastaamaan kansainvälistymiseen. Tutkimuksessa selvitetään, minkälaisia kansainvälistymistä tukevia palveluja on tarjolla ja miten tärkeimpien työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelujen (koulutus-, rekrytointi-, asettautumis- ja sitouttamispalvelut) kehittäminen on tapahtunut. Tutkimusaineisto koostuu asiakirjoista sekä Oslossa keväällä 2008 toteutetuista asiantuntijahaastatteluista.

Aineistoa analysoidaan palvelumalli- ja innovaatiotyypittelyn avulla. Innovaatiotyypittelyn avulla tarkastellaan, minkälaisen kehitysprosessien kautta työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelut ovat kehittyneet. Samalla myös pyritään tunnistamaan mahdolliset palveluinnovaatiot. Palvelumallin avulla taas pyritään tarkentamaan mihin mallin osa-alueeseen (palveluidea, -resurssit, -prosessi) uudistukset ja/tai innovaatiot pääasiassa liittyvät.

Työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelukentältä löytyy sekä koulutus-, rekrytointi-, asettautumis- että sitouttamispalveluja. Asettautumispalvelujen merkitys työperäisen maahanmuuttajan kannalta on merkittävin, joten ne ovat koko kentän ydinpalveluja. Sitouttamispalvelujen rooli on palvelukokonaisuuksista marginaalisin. Työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelu-uudistuksien ja -innovaatioiden syntyprosessit on tunnistettavissa käytetyn innovaatioprosessityypittelyn avulla. Eri palvelut ovat kehittyneet erilaisten prosessien kautta ja palvelumallin eri osa-alueilla, huolimatta siitä mihin palvelukokonaisuuteen ne kuuluvat.

Analyysin perusteella voidaan päätellä, että palveluja tulisi kehittää hyvin kokonaisvaltaisesti. Norjan palvelujen pohjalta muodostetut kehittämissuositukset ovat yhtä lailla sovellettavissa Suomen työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelukentän kehittämisessä. Systemaattinen kehittäminen edellyttäisi palvelutarpeiden ja -kysynnän arvioimista sekä jo olemassa olevien palvelujen, toimijoiden ja näiden roolien tunnistamista. Yhteisen tavoittelun muodostaminen voisi auttaa myös yksittäisiä palveluntuottajia valitsemaan oikeantyyppiset kehittämistoimenpiteet ja -prosessit.

Abstract

Age structure of European people is changing. One consequence of declining birth rates is narrowing of knowledge resources. One way to react to the expectedly steepening future labour shortage is labour migration. This may be intensified through developing services directed to migrant labour force. Studying services which support labour migration in Norway may also help improving labour migration policies in Finland.

This study focuses on the Norwegian producers of labour market internationalisation services and how they respond to internationalisation. The aim of the study is to find out what kind of different internationalisation related services (education, recruitment, resettlement and integration services) are offered and how the most important above-mentioned services are produced or improved. Research material consists of documents and interviews. The interviews were carried out in Oslo in the spring of 2008.

Analysis of the research material is accomplished by utilising service concept and innovation categories. With innovation classification it is possible to analyse the kinds of innovation processes recognisable in the internationalisation services provided for the international labour migrants. Another aim is to identify possible service innovations. The service concept is useful for doing more focused analysis. It helps to specify in which component of service concept (concept, process, and system) the possible innovations are developed.

The field of services available to internationalisation labour migrants consists of each education, recruitment, resettlement and integration services. From the viewpoint of labour migrant, status of resettlement services is the most important. Therefore resettlement services are named as core services of the entire field, as opposed by the integration services whose role is the most marginal. The study indicates that by using the innovations classification, it is possible to identify emergent processes in the restructuring and innovations in internationalising services. Individual services have developed through different processes and on different sectors of service concept. The processes are not engaged with certain service entities (education, recruitment, resettlement and integration services).

Analysis of the study shows that it would be appropriate to use a comprehensive view on service development. Development proposals which consist of the present state of Norwegian service field are adaptable to development of Finnish service field. Systematic development provides evaluation of service need and demand as well as identification of existing services, actors and their roles. Building common vision would help single service provider to choose the most productive development operations and processes.

Lyhenteet

EFTA	European Free Trade Association, suom. Euroopan vapaakauppajärjestö.
ETA	Euroopan talousalue.
EURES	European Employment Service, suom. Euroopan työnvälityspalvelu.
EU8	EU:hun 1. toukokuuta 2004 liittyneet kahdeksan Keski- ja Itä-Euroopan maata (Latvia, Liettua, Puola, Slovakia, Slovenia, Tšekki, Unkari, Viro).
INN	International Network of Norway. Oslon kauppakamarin tuottama, ulkomaantyökomennuksella oleville henkilöille suunnattu palveluohjelma.
KIBS	Knowledge intensive business services, suom. osaamisintensiiviset yrityspalvelut.
NAV	The Norwegian Labour and Welfare Administration, suom. Norjan työ- ja hyvinvointihallinto.
St.meld.	Stortingsmelding, suom. Hallituksen kannanotto.
UDI	Utlendingsdirektoratet, suom. Maahanmuuttovirasto

1. Johdanto

Johdantoluvussa taustoitan tutkimusongelmaani ja kerron mihin kysymyksiin pyrin tutkimuksessani vastaamaan. Tämän jälkeen esittelen tutkimuksen rakenteen eli selvitän, mitä asioita tulen myöhemmissä luvuissa käsittelemään.

1.1 Tutkimuksen taustaa

Maailmantalouden globaalistuminen ja Tyynen meren alueen merkityksen kasvu vaikuttavat monella tavalla EU:n ja Suomen taloudellisen kehityksen edellytyksiin. Globalisaation vaikutuksia pyritään hallitsemaan muun muassa maahanmuuttopolitiikan avulla. Suomi osallistuu politiikan toteuttamiseen, paitsi kansallisella tasolla, myös EU:n ja YK:n toiminnan kautta. (Hallituksen maahanmuuttopolitiittinen ohjelma 2006.)

Työperäistä maahanmuuttoa pyritään edistämään systemaattisesti. Tämän taustalla on useita syitä. Euroopassa väestön ikärakenne on muuttumassa, ja vuosina 2004–2005 Suomen työmarkkinoilta on ikääntymisen vuoksi jo poistunut enemmän työvoimaa kuin sinne on tullut (Hallituksen maahanmuuttopolitiittinen ohjelma 2006). Työperäisen maahanmuuton katsotaan siis ainakin osittain vastaavan kasvavaan työvoimapulaan. Työperäisen maahanmuuton avulla voidaan myös laajentaa osaamispohjaa, joka väestön ikääntymisestä johtuen todennäköisesti kapenee (mt.).

Valtioneuvosto hyväksyi hallituksen maahanmuuttopolitiittisen ohjelman lokakuussa 2006. Keväällä 2007 pääministeri Matti Vanhasen II hallituskauden ohjelmaan sisällytettiin maahanmuuttopolitiittisen ohjelman toteutus (Työvoiman maahanmuuton edistämisen yhteistyömuodot lähtömaiden kanssa 2008). Ohjelma sisältää 34 politiikkalinjausta toimenpiteineen. (Hallituksen maahanmuuttopolitiittinen ohjelma 2006.) Ohjelmassa edellytetään, että toimenpiteiden toteuttamista varten tehdään erillinen toimenpideohjelma. Kyseinen ohjelma on valmistumassa alkuvuodesta 2009. Maahanmuuttopolitiittisessa ohjelmassa esitetään myös, että erilaisia sopimusperusteisia yhteistyömuotoja tulisi edistää Suomen kannalta tärkeiden työvoiman lähtömaiden kanssa. Ohjelmassa ei kuitenkaan määritelty tarkemmin yhteistyömuotoja tai sopimusten luonnetta. Myös näiden seikkojen tarkentamiseksi perustettiin hanke, jonka loppuraportti julkaistiin loppuvuodesta 2008. (Työvoiman maahanmuuton edistämisen yhteistyömuodot lähtömaiden kanssa 2008). Maahanmuuttopolitiittisen ohjelman ulkopuolelle jätettiin kokonaan eri viranomaisten väliset toimivaltakysymykset, vaikka myös näiden kysymysten tarkastelua edellytettiin hallituksen strategia-asiakirjassa. (ks. Hallituksen strategia-asiakirja 2003, 59; 2005, 81.) Syksyllä 2005 perustettiin työryhmä laatimaan strategiaa maahanmuuttohallinnan ja

ulkomaalaislainsäädännön kehittämiseksi. (Sisäasiainministeriön strategia maahanmuuttopoliittisen ja ulkomaalaislainsäädännön kehittämiseksi 2006.) Uudet maahanmuuttopoliittiset linjaukset johtavat myös käytännön muutoksiin. Esimerkiksi vuoden 2008 alussa entinen ulkomaalaisvirasto muuttui maahanmuuttovirastoksi. (ks. maahanmuuttovirasto 2008.) Keväällä 2008 julkaistiin maahanmuuttoviraston tehtäviä ja roolia määrittelevän selvityshankkeen loppuraportti.

Työperäisen maahanmuuton ajankohtaisuutta kuvaa se, että aiheeseen liittyen on viime vuosina toteutettu myös useita tutkimus- ja selvityshankkeita, jotka kuvaavat hyvin vallitsevaa tilannetta. Itämeri-instituutti julkaisi vuonna 2007 selvityksen, jonka tavoitteena oli kartoittaa pirkanmaalaisia työnantajia, joilla on kiinnostusta rekrytoida ulkomaalaisia osaajia sekä saada selville työnantajien toiveita ulkomaalaisten rekrytointiin ja rekrytoinnin tukipalveluiden kehittämiseen liittyen. Suurin osa (30) kyselyyn osallistuneista yrityksistä ei työllistänyt kyselyhetkellä lainkaan ulkomaalaisia osaajia. Vastaajista 15 työllisti 1–2 ulkomaalaista osaajaa. 54 % vastaajista on kuitenkin rekrytoinut ulkomaalaisia osaajia kahden edellisen vuoden aikana, ja yhtä suuri määrä kertoo ottavansa ulkomaalaisten hakijoiden hakemuksen huomioon tasavertaisesti suomalaisten hakijoiden kanssa. Tutkimuksen mukaan ulkomaalaisten osaajien rekrytoinnissa tärkeimpiä syitä ovat olleet kielitaito, osaaminen sekä kohdemaan kulttuurin ja markkinoiden tunteminen. Mahdolliseksi rekrytointiongelmaksi vastaajat kokivat osaajan puutteellisen suomen kielen osaamisen. Työnantajat palkkaisivat ulkomaisia osaajia ensisijaisesti asiantuntija-, tuotanto- ja myyntitehtäviin. Suosituimpina ulkomaisen osaajan rekrytoinnin/potentiaalisen rekrytoinnin kanavina nousivat esille työnantajien omat verkostot sekä www-sivut. Muita esille tulleita kanavia olivat muun muassa henkilöstönvälityspalvelut, suorahaku, lehdet sekä oppilaitoshaku. Suurimpina rekrytointiongelmia vastaajat näkivät organisaation työkielen (suomi), ulkomaalaisten osaajien tavoittamisen ja ulkomailla hankitun koulutuksen vertaamisen suomalaiseen tutkintoon. (Säpyskä 2007.)

Vantaalla toteutettiin osana EU:n Urban II -yhteisöaloiteohjelmaa (vuosina 2001–2006) selvitys yritysten palvelutarpeista ulkomailta palkattavien työntekijöiden rekrytoinneissa. Selvitystä varten haastateltiin 30 yritystä logistiikan ja kuljetuksen, rakennuksen, kiinteistöpalvelujen ja siivouksen, henkilöstövuokrauksen sekä teollisuuden toimialoilta. Kokemuksia kerättiin myös kymmeneltä Suomessa työskentelevältä ulkomaalaiselta. Selvityksen tavoitteena oli kartoittaa työnantajien mielipiteitä ulkomailta rekrytoinnista, ulkomailta rekrytoinnin todennäköisyyttä, rekrytointiin liittyviä palvelutarpeita sekä rekrytointeihin liittyviä kokemuksia. Tarkastelussa olivat myös suomalaisten suhtautuminen ulkomaalaisiin työntekijöihin sekä ulkomaalaisten työntekijöiden kokemukset Suomeen asettautumisesta.

Haastatelluista yrityksistä (30) 25:llä oli jonkinlaista kokemusta ulkomaalaistaustaisista työntekijöistä, ja näistä kahdeksan yritystä oli rekrytoinut

työntekijöitä itse tai henkilöstövuokrausyrityksen kautta. Eniten työntekijöitä oli palkattu ulkomailta henkilöstövuokrausyrityksiin ja rakennus- ja siivousalan yrityksiin. Työntekijöiden rekrytointiin ulkomailta päädyttiin yrityksissä työvoimapulan vuoksi, ainoastaan elektroniikkateollisuuden yritys suuntasi rekrytointinsa myös ulkomaille parhaiden osaajien tavoittamiseksi. Ulkomaalaisia työntekijöitä oli rekrytoitu pääosin uusista EU-maista. Eniten EU:n ulkopuolelta tulevia työntekijöitä oli palkattu Venäjältä. Yritykset olivat hyödyntäneet useita erilaisia ulkomaisen työvoiman rekrytointikanavia. Useimmiten hyödynnettyinä kanavana esille nousivat ulkomailta sijaitsevat tytäryhtiöt. Myös ”puskaradio” koettiin tehokkaaksi rekrytointikanavaksi. Työntekijöiden rekrytoinnissa oli hyödynnetty myös nettiportaaleja, ulkomailta sijaitsevia henkilöstövuokrausyrityksiä, ilmoittamista kohdemaan lehdessä sekä yhteistyötä koulutusorganisaatioiden kanssa. Myös kohdemaan työvoimatoimiston hyödyntäminen mainittiin. Yritykset, jotka olivat rekrytoineet ulkomaista työvoimaa, olisivat tarvinneet enemmän tietoa lainsäädännöstä (työlupakäytännöt, verotuskäytännöt) ja yleisesti siitä, miten ulkomaalaisen työntekijän rekrytointi eroaa suomalaisen rekrytoinnista. Samoja tietoja kokivat tarvitsevansa myös yritykset, jotka eivät olleet rekrytoineet ulkomailta. Tietoa oli useimmiten etsitty internetistä (työhallinto, ulkomaalaisvirasto, poliisi, maistraatti, verottaja), ongelmana kuitenkin pidettiin tietojen hajanaisuutta ja ristiriitaisuutta. Haastatelluista 77 % pitikin neuvontapalvelun perustamista tarpeellisena. Neuvontapalvelu tukisi yrityksiä ulkomaalaisten työntekijöiden rekrytoinnissa ja ohjeistaisi mitä prosessin eri vaiheissa tulee tehdä. (Kananen, 2006.)

Työperäinen maahanmuutto on siis ajankohtainen aihe Suomessa. Työvoiman väheneminen on tunnistettu, ja maahanmuuttopoliittiset linjaukset on tehty. Käytännön toimenpideohjelma on kuitenkin vielä työn alla. Hallituksen maahanmuuttopoliittista ohjelmaa on täydennetty erilaisilla jälkikäteen tehdyillä selvityksillä. Työperäiseen maahanmuuttoon liittyen on tehty myös muita tutkimuksia ja selvityksiä. Etenkin Kananen (2006) tutkimuksen perusteella voidaan väittää, että uudentilanteelle palvelumuodoille on kysyntää. Muotoutumassa olevan kokonaisuuden kehittämiseksi on hyvä hakea mallia myös muista maista. Tämän vuoksi tarkastelen tutkimuksessani, miten haasteelliseen tilanteeseen on vastattu Norjassa. Norja on mielenkiintoinen tarkastelukohde, koska Norjaan suuntautuva työperäinen maahanmuutto on kasvanut merkittävästi EU:n laajenemisen jälkeen 2004. Norja on EFTA:n jäsenmaa, joten sen toimintaa ohjaa EU-maiden tapaan ETA-sopimus¹. ETA-sopimukseen kuuluu muun muassa jäsenmaiden kansalaisten sekä tavaroiden, palvelujen ja pääoman vapaa liikkuminen. Suomeen suuntautuvaan työperäiseen maahanmuuttoon verrattuna Norjan työperäinen maahanmuutto on myös

¹ ETA-sopimus astui voimaan 1.1.1994. Toukokuussa 2004 tapahtuneen laajentumisen jälkeen sopimuksen piiriin kuuluu 25 EU-maata sekä EFTA-maat Islanti, Liechtenstein ja Norja. Sveitsi ei kuulu sopimuksen piiriin, vaikka onkin EFTA:n jäsen. (Norja 2009.)

laajempi ilmiö ja sen juuret ovat kauempana historiassa. On huomioitava, että eri maat ovat erilaisia toimintaympäristöjä ja muun muassa niiden lainsäädäntö ja elinkeinorakenne eroavat toisistaan. En esitä, että olisi tarkoituksenmukaista kopioida Suomen toimintamalleja ulkomailta. Sen sijaan uskon, että erilaisten toimintamallien ja -periaatteiden tunteminen antaa vankemman pohjan Suomen työperäisen maahanmuuttopolitiikan kehittämiseksi. Norjan haasteellinen tilanne antaa hyvän mahdollisuuden tarkastella, mitä opittavaa Suomessa on ja mitä kokemuksia voisimme hyödyntää Suomessa.

1.2 Tutkimusongelmat ja tutkimuksen tavoitteet

Tämä tutkimus syntyi osana projektia ”Työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelut – ulkomaalaisen osaamisen kanava Suomalaiseen elinkeinoelämään”, joka toteutettiin Helsingin seudulla 10/2007 – 12/2008. Projektin tulokset julkaistaan toukokuussa 2009. Projektin tavoitteena oli kuvata työmarkkinoiden kansainvälistymistä tukeva palvelurakenne, määritellä palveluprosessi sekä tunnistaa kehittämistarpeet ja kehittämiseen tarjolla olevat välineet. Helsingin seudun työmarkkinoiden tarkastelun lisäksi Helsingin seutuun keskittyvä tutkimus sisältää myös Irlannissa ja Norjassa tehdyt selvitykset. Norjaa koskeva empiirinen tarkastelu on myös osa tätä tutkimusta. Näin ollen tämän tutkimuksen lähtökohdat liittyvät kiinteästi projektin tavoitteisiin. Tässä tutkimuksessa projektin ongelmakenttää on kuitenkin jalostettu oman mielenkiinnon ja kompetenssien pohjalta.

Työntekijöiden kansainvälinen liikkuvuus on tärkeä osa työmarkkinoiden itsensä kansainvälistymistä. Ulkomaisen työvoiman hyödyntäminen toteutuu parhaiten tarjoamalla työntekijöille erilaiseen koulutukseen, rekrytointiin, asettautumiseen ja sitouttamiseen liittyviä palveluja. (ks. Raunio 2008.) Tutkimuksen tavoitteena on kuvata näitä Norjan työmarkkinoiden kansainvälistymisen kannalta tärkeitä palveluja ja analysoida palvelujen kehittymistä. Palvelujen analysointi edellyttää kuitenkin taustoitusta, joka koostuu pääasiassa Norjan työperäisen maahanmuuton historian ja nykytilan sekä tärkeimpien lakiasioiden kuvauksesta.

Tutkimuksen tarkastelunäkökulma on mikrotasoinen. Tutkimuksessa pyritään vastaamaan kysymykseen, kuinka palveluntuottajat vastaavat työmarkkinoiden kansainvälistymiseen. Tätä laajempaa kysymystä pyritään jäsentämään tarkastelemalla ensiksi, minkälaisia työmarkkinoiden kansainvälistymistä tukevia palveluja tuotetaan. Kun palvelut on tunnistettu, voidaan analysoida, mitä muutoksia niissä on tapahtunut ja kuinka kattavan kokonaisuuden ne muodostavat. Toinen jäsentävä tutkimuskysymys liittyy tärkeimpien työmarkkinoiden kansainvälistämispalvelujen kehittämiseen. Analysoinnin kohteina ovat palvelujen kehittämisprosessit sekä palvelun osa-alueet, joihin kehittäminen on kohdistunut. Keskeiset kysymykset jäsentyvät siis seuraavasti:

Kuinka palveluntuottajat vastaavat työmarkkinoiden kansainvälistymiseen?

1. Minkälaisia työmarkkinoiden kansainvälistymistä tukevia palveluja on tarjolla?

- Mitä muutoksia työmarkkinoiden kansainvälistyminen on tuonut työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelukenttään?
- Kuinka kattava on työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelutarjonta?

2. Miten tärkeimpien työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelujen kehittäminen on tapahtunut?

- Millä prosesseilla palveluja on kehitetty?
- Mille palvelun osa-alueilla kehittäminen on kohdistunut?

1.3 Tutkimuksen rakenne

Seuraavassa luvussa kerrotaan tarkemmin aineistonkeruumenetelmistä sekä tutkimusmetodeista. Kolmannessa luvussa käydään läpi työn teoreettiset lähtökohdat. Tärkeimmät teoreettiset lähestymistavat ovat palvelumalli sekä Gallouj'n palveluinnovaatiot. Neljännessä luvussa taustoitetaan Norjan tilannetta kuvailemalla muun muassa työperäisen maahanmuuton historiaa sekä sitä sääteleviä lakeja ja säädöksiä. Luvussa kerrotaan myös lyhyesti muutamista ammattiryhmistä, joissa työskentelee paljon työperäisiä maahanmuuttajia. Viides luku keskittyy Norjan työperäiseen maahanmuuttoon liittyviin palveluihin ja toimijoihin. Palvelut ja toimijat on jaoteltu erilaisten työmarkkinoiden kansainvälistymispalveluryhmien mukaan, joita ovat koulutus-, rekrytointi-, asettautumis- ja sitouttamispalvelut. Seuraavassa luvussa analysoidaan työmarkkinoiden kansainvälistymispalveluita sekä koko palvelukentän että yksittäisten palvelujen näkökulmasta. Viimeisessä luvussa esitetään päätelmiä, kehittämisehdotuksia sekä jatkotutkimusideoita.

2. Aineistonkeruumenetelmät ja tutkimusmetodit

Tämä tutkimus on luonteeltaan laadullista eli kvalitatiivista. Kvalitatiivisen tutkimuksen tavoitteena on *ymmärtää* tutkimuskohdetta, ja sen pääasiallinen aineistonkeruumenetelmä on haastattelut. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2006, 170; 194). Koska tutkimuskohteena ovat Norjan palvelut, ja tietoa oli tarkoituksenmukaista kerätä norjalaisilta toimijoilta, valittiin myös tässä tutkimuksessa tiedonkeräysmenetelmäksi haastattelu. Haastattelu valikoitui tiedonkeruumenetelmäksi myös, koska haastateltavat olivat toisessa maassa ja kommunikointi tapahtui englanniksi. Kasvokkain toteutetussa haastattelutilanteessa vältyttiin näin mahdollisilta väärinymmärryksiltä, sillä epäselviä asioita oli mahdollista käsitellä niiden ilmaannuttua. Hirsjärven ym. (2006, 194) mukaan haastattelutilanne luo myös puitteet melko vapaalle keskustelulle, jossa esille saattaa nousta muuten piiloon jääviä tärkeitä asioita. Tiedonkeruumenetelmän valintaa tukivat kaksi muutakin syytä. Ensiksikin, tutkimuskohteeksi valikoitui *vähän kartoitettu, tuntematon ilmiö*. Koska esitietämys aiheesta perustui ainoastaan internet-materiaalin, parasta ja relevanttia tietoa oli mahdollista saada ainoastaan haastattelemalla Norjan työmarkkinoiden kansainvälistämispalveluissa aktiivisesti toimivia henkilöitä. Toiseksi, haastatteluiden kautta oli mahdollista *syventää ja selventää* kirjallisen materiaalin pohjalta saatua tietoa.

Tutkimuksen lähtöasetelman perusteella oli oletettavaa, että eniten informaatiota oli mahdollista saada vapaamuotoisilla eri asiantuntijoiden kanssa käytävillä keskusteluilla. Tästä syystä päädyttiin nimenomaan teemahaastatteluihin, joka on lomake- ja avoimen haastattelun välimuoto. Teemahaastattelulle on tyypillistä, että haastattelun aihepiirit ovat tiedossa, mutta kysymysten tarkka muoto ja järjestys puuttuvat. (Hirsjärvi ym. 2006, 197.) Haastateltavat olivat eri alojen toimijoilta, joten teemahaastattelu antoi mahdollisuuden toteuttaa haastattelut kunkin henkilön asiantuntemusta parhaiten vastaavalla tavalla.

Asiantuntijahaastattelut toteutettiin Osllossa vuonna 2008, viikolla 19. Haastateltavat jaoteltiin haastattelukysymyksien mukaan eri kategorioihin. Haastattelujen pääteemat pysyivät samoina haastateltavista riippumatta, mutta muutamia tarkentavia kysymyksiä oli syytä muokata kunkin haastateltavakategorian asiantuntemusta parhaiten vastaaviksi. Haastateltavat jaettiin viiteen eri kategoriaan: poliittiset päätöksentekijät, julkiset palveluntuottajat, yksityiset palveluntuottajat, yritykset ja tutkijat. Haastattelut kestivät keskimäärin 50 minuuttia. Lyhin haastattelu oli noin puolen tunnin mittainen ja pisin oli kestoaltaan 1 tunti 15 minuuttia. Haastattelut litteroitiin keskittyen erityisesti haastattelukysymysten mukaisiin teemoihin. Sanatarkkaa litterointia ei joka kohdassa koettu

tarkoituksenmukaiseksi, sillä tarkoituksena ei ollut analysoida *miten* haastateltavat asiat kertovat, vaan *mitä* he sanovat.

Norjassa tehtävien asiantuntijahaastatteluiden lisäksi tutkimusmenetelminä toimivat Norjan tilanteeseen liittyvä asiakirja-analyysi sekä teoriakatsaus. Tällaista erilaisten aineistojen, teorioiden tai menetelmien käyttöä tutkimuksessa kutsutaan triangulaatioksi. Triangulaation käyttöä voidaan perustella ajatuksella siitä, että yksittäisellä tutkimusmenetelmällä on vaikea saada kattavaa kuvaa tutkimuskohteesta (Eskola & Suoranta 1998, 69; Hirsjärvi ym. 2006, 218). Tutkimuksessa triangulaatio kuvaa erityisesti tutkimuksen aineistoa. Ainoastaan yhdenlaisen aineiston käyttö olisi voinut antaa tutkimuskohteesta yksipuolisen kuvan. Esimerkiksi ainoastaan asiakirjatutkimuksen avulla tutkimuksesta olisi jäänyt kokonaan pois käytännön toimijoiden kokemuseräinen tieto.

Haastattelujen ja taustatutkimuksen avulla on tarkoitus kartoittaa erilaisia toimijoita, jotka ovat osallisina Norjan työmarkkinoiden kansainvälistymispalveluissa. Taustatutkimuksen avulla on mahdollista luoda tutkimukselle perusrakenteita, joita haastattelujen avulla syvennetään. Työmarkkinoiden kansainvälistymisestä ja siihen liittyvistä palvelusta ei voi kuitenkaan saada kattavaa kuvaa ainoastaan ulkopuolisena havainnoitsijana, siksi oli tarkoituksenmukaista haastatella toimijoita, jotka ovat asiantuntijoita työmarkkinoiden kansainvälistymiseen ja/tai työmarkkinoiden kansainvälistämispalveluihin liittyvissä kysymyksissä. Jotta Norjan työmarkkinoiden kansainvälistymistilannetta kykenisi kokonaisvaltaisesti ymmärtämään, on myös tärkeää tutustua vieraan maan lainsäädäntöön ja erilaisiin, muun muassa institutionaalisiin käytäntöihin. Teoreettisten näkökulmien avulla pyrin löytämään Norjan tapauksesta eri tavalla syntyneitä innovaatioita ja mahdollisesti luokittelemaan Norjan työmarkkinoiden kansainvälistymispalveluja eri innovaatiotyyppien mukaan. Tutkimuksessa tutkimuskohdetta tarkastellaan tästä näkökulmasta, koska tunnistettujen palveluiden lisäksi on tärkeä ymmärtää tekijöitä, jotka ovat johtaneet niiden kehittämiseen Norjan kontekstissa. Haastattelujen sekä asiakirjojen keskeinen asema kuvaa tutkimuksen aineistolähtöisyyttä. Työperäiseen maahanmuuttoon liittyviä palveluja ja toimijoita sekä näihin liittyviä innovaatioita analysoidaan siis aineistolähtöisesti. Valittuja teoreettisia lähestymistapoja käytetään aineiston jäsentämiseen, mutta tutkimuksen tarkoituksena ei ole testata valittuja teoreettisia lähestymistapoja.

Yhteenveto tutkimuksen lähestymistavoista sekä hyödynnetyistä aineistoista

- Tutkimuksen aineiston keruussa sovelletaan triangulaatio-menetelmää, jotta tutkimuskohteesta saadaan kattava kuva.
- Käytetyt aineistonkeruumenetelmät ovat:
 - asiakirja-analyysi
 - teemahaastattelu
 - teoriakatsaus

3. Teoreettiset ja käsitteelliset lähestymistavat

Kvalitatiiviselle tutkimukselle on ominaista teorian jakautuminen tausta- ja tulkintateoriaan. Taustateoria tarkoittaa taustaa, jota vasten aineistoa tarkastellaan. Tulkintateoria taas ohjaa siinä, mitä aineistosta erityisesti tulkitaan. (Sulkunen & Kekäläinen 1992, 11.) Työni sisältää sekä tausta- että tulkintateoriat. Taustateoriana toimii katsaus viimeaikaisiin aluekehittämisen trendeihin. Tulkintateorioina taas käytän teorioita innovaatioprosessista sekä palvelun rakenteesta. Työni kannalta tulkintateorian rooli on huomattavasti suurempi. Taustateorian avulla pyrin kiinnittämään tarkastelukohteeni osaksi tämän päivän aluetieteellistä keskustelua.

3.1 Aluekehittäminen ja alueelliset muutokset

Aluekehittämisen perustarkoitukseksi voidaan määritellä muutokseen vastaaminen. Muutos voi saada eri merkityksiä ajasta, paikasta ja toimijoista riippuen. Tässä tutkimuksessa tärkein käynnissä oleva muutos on työmarkkinoiden kansainvälistyminen. Sotarauta (2008, 259) esittää, että aluetutkimuksessa tulisi kyetä nykyistä paremmin rakentamaan linkkejä mikro- ja makrotasojen välille. Linkkien rakentaminen edellyttää organisaatio- ja yksilötasojen prosessien linkittämistä osaksi laajempia konteksteja, joiden puitteissa ne muuttuvat. Tämän vuoksi mikrotasoinen työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelujen ja niihin liittyvien innovaatioiden tarkastelun pyritään kiinnittämään laajemmin osaksi aluekehityskeskustelua.

Alueellisen kehittämistyön apuvälineinä voidaan käyttää erilaisia näkökulmia tai käsitteitä, jotka auttavat jäsentämään monimutkaisia ilmiöitä. Yhtenä näkökulmana voidaan esitellä *innovaatioympäristön käsite*. Kolehmainen (2008, 40; 50) mukaan usein spatiaalisen toimialakeskittymän ympärille syntyvä innovaatioympäristö voi luoda yritysten toiminnalle edellytyksiä tai rajoitteita, tai sen rooli voi olla yhdenmukainen. Kolehmainen jatkaa innovaatioympäristön määrittelyä edelleen jakamalla sen kolmeen erilliseen, mutta toisiinsa kytköksissä olevaan tasoon: rakenteiden ja instituutioiden taso, organisaatiotaso sekä yksilöiden taso. Rakenteiden ja instituutioiden tasolla paikallista innovaatiota tarkasteltaessa huomion kohteena ovat muun muassa yritysten lukumäärä ja luonne, koulutusorganisaatioiden laatu, tiede- ja teknologiaperusta sekä erikoistuneiden yrityspalvelujen saatavuus. Organisaatiotaso kuvaa toimijoiden eli lähinnä yritysten kokonaistoimintaympäristöä. Organisaatiotasolla tarkastelussa keskistä on muun muassa yritysten ja asiakasorganisaatioiden välinen vuorovaikutus, erilaisten alihankkijoiden ja partneriyritysten läheisyys sekä tarvittavien yliopistollisten yksikköjen saavutettavuus.

Yksilötasolla taas merkitykselliseksi tekijäksi nousevat yksilöjen väliset suhteet ja tietoprosessit. (mt.) Paikallisen innovaatioympäristön käsite on kompleksinen ja moniulotteinen. Se on kuitenkin hyödyllinen työväline paikallisen elinkeino- ja innovaatiopolitiikan monimutkaisen todellisuuden jäsentämisessä (mt., 52).

Kosonen (2004, 124) käyttää käsitettä *institutionaalinen kapasiteetti* jäsentämään aluekehityksen kannalta tärkeitä elementtejä. Kosonen (mt. 124) määrittelee institutionaalisen kapasiteetin karkeasti kehittämisinstituutioiden olemassaoloksi, kehittämisinstituutioiden ja muiden toimijoiden väliseksi vuorovaikutussuhteeksi sekä kyvyksi verkostoitua ja aktivoida toimijat kehittämistoimintaan. Institutionaalinen kapasiteetti muodostuu kolmesta peruselementistä eli instituutioista ja rakenteista, resursseista ja kyvykkyydestä sekä verkostoista ja vuorovaikutuksesta. Kun kyetään tunnistamaan, miten institutionaalisen kapasiteetin peruselementit ilmenevät käytännössä, kyetään kehittämistoimenpiteitä kohdistamaan eri elementtien mukaan. Esimerkiksi rakenteet ilmenevät organisaationaalisina tai ei-organisaationaalisina instituutioina, ja yliopistoseuduilla tarkoituksenmukaisina rakenteisiin tukemiseen kohdistettuina kehittämistoimenpiteinä voidaan nostaa esille teknologinen ja T & K -infrastruktuurin rakentaminen ja toiminnan varmistaminen (Kosonen 2004, 135).

Alueiden ja kaupunkien kehittämistyötä voidaan tarkastella myös *evolutionaarisen näkökulman* kautta. Evolutionaaristen teorioiden mukaan evoluutioprosessi koostuu neljästä osasta. Nämä osat ovat variaatio, valinta, säilyttäminen ja niukoista resursseista taistelemineen. (Aldrich & Ruef 2006, 26.) Sotarauta (2004, 302) lisää evoluutioprosessiin vielä toistamisen (replikaatio) eli valittujen variaatioiden siirtymisen muille niistä hyötyville organisaatioille ja/tai populaatioille. Yksinkertaistettuna yritysnäkökulmasta evoluutio toimii siten, että tuottoisimmat yritykset ajavat vähemmän tuottavat yritykset pois liiketoiminnasta (Nelson & Winter 1982, 4). Vielä kehitysvaiheessa olevan evolutionaarisen talousmaantieteen pyrkimyksenä on soveltaa evolutionaarisen taloustieteen lähestymistapaa alueetasolla. (Kostiainen 2008, 136.) Sotaraudan (2004, 294; 2007, 8) mukaan evolutionaarisesta näkökulmasta aluekehitysstrategiat, jotka ovat osoittautuneet menestyksekkäiksi, leviävät ja tulosta tuottamattomat strategiat katoavat ajan myötä. Alueita voidaan kehittää erilaisten strategioiden avulla, mutta Kostiainen (2008, 135) argumentoi, että systemaattisen kehittämisen rinnalle tarvitaan myös dynaamisempia tapoja vastata muutokseen. Kostiainen (mt.) mukaan *itseuudistumisella* on merkittävä rooli pyrittäessä sopeutumaan muutoksiin. Itseuudistumisella Kostiainen (mt.) tarkoittaa kykyä sopeutua muuttuvaan ympäristöön ja suunnata politiikkaa tarpeen mukaan uusien mahdollisuuksien ilmaantuessa. Näin ollen itseuudistuminen voidaan ymmärtää toimintamallina, joka on evolutionaarisen näkökulman mukaan välttämätöntä kilpailutilanteessa pärjäämiselle.

Sotaraudan ja Lähteenmäen (2001, 45) mukaan alueellisen kehittämistyön tavoitteeksi on yhä selvemmin noussut sellaisen alueellisen ja paikallisen

toimintaympäristön luominen, joka tukee mahdollisimman hyvin yksilöiden, yritysten ja muiden toimijoiden oman kilpailukyvyyn kehittämistä. Alueiden kehittämisessä on myös aiempaa tärkeämpää tunnistaa oman alueen rooli ja asema globaaleissa verkostoissa ja analysoitava minkälaiset mahdollisuudet alueella on linkittyä erilaisiin virtoihin ja verkostoihin. Toisin sanoen kehittämistoiminnassa keskeisten toimijoiden omiin kykyihin tulisi kiinnittää aiempaa enemmän huomiota. Tällainen yksittäisten toimijoiden ja yksilöiden merkityksen esille nostaminen aluekehityksessä voidaan nähdä uuden ”tason” mukaan ottamisena keskusteluun. Alueiden kehitykseen vaikuttavat prosessit eivät kuitenkaan organisoidu tasojen mukaisesti vaan ennemminkin monisyisinä tasot ja sektorit ylittävinä rihmastoina (Sotarauta 2004, 284).

Tutkimuksessani aluekehityksen roolia tarkastellaan mikrotasolta käsin. Työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelujen ja niitä tarjoavien toimijoiden tunnistaminen tuo tarkastelun lähelle yksilötasoa. Edelleen tarkasteltaessa palveluihin liittyviä innovaatioita yksilöjen rooli korostuu. Palveluinnovaatio voi syntyä hyvin pienistä muutoksista, joiden pohjana voi olla esimerkiksi uusien työntekijöiden palkkaaminen palveluorganisaatioon.

Työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelujen kehittäminen auttaa vastaamaan käsillä olevaan muutokseen eli työmarkkinoiden kansainvälistymiseen. Heikentynyt työvoiman saatavuus onkin nostettu viimeaikaisissa keskusteluissa alueellisen kehittymisen hidastajaksi (Raunio 2008, 185). Työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelujen kehittämisen vaikutus on välillinen; palvelujen kehittäminen auttaa työnantajia hyödyntämään kansainvälistyviä työmarkkinoita, eli käytännössä hyötymään ulkomaalaisten työntekijöiden osaamisesta. (Raunio 2008.)

3.2 Osaamisintensiiviset palvelut

Palveluilla on tärkeä asema länsimaaisessa taloudessa. Länsimaat ovat eläneet jälkiteollisessa palvelutaloudessa noin kolme vuosikymmentä (Grönroos 2001, 23).

Koska tässä tutkimuksessa käsitellään työmarkkinoiden kansainvälistämispalveluja, on tärkeää ensin määritellä, mikä on palvelu. Palvelua verrataan usein tuotteeseen. Vertaamisen voidaan kuitenkin ajatella olevan aiheetonta, sillä vertailu pohjautuu määritelmiin ja mittauksiin, jotka eivät ole vertailukelpoisia. Tuotteet ovat fyysisiä objekteja, kun taas palveluja voidaan kuvailla ennemminkin toiminnaksi. (ECON, 9). Käsitteellä, palvelu, voidaan tarkoittaa erilaisia asioita. Palvelu voidaan ymmärtää henkilökohtaisesta palvelusta palveluun tuotteena. (Grönroos 2001, 78.) EK:n raportin (2005, 6) mukaan palvelu voi tarkoittaa tuotteen lisäksi esimerkiksi tiettyjä ammatteja, palvelusektoria talouden osana, eri palvelualoja tai palvelutoimintoja, joita on runsaasti eri aloilla. Tässä tutkimuksessa palvelua tarkastellaan kuitenkin tuotteen näkökulmasta.

Grönroosin (1990) määritelmä palveluille on laajalti tunnettu. Grönroosin (mt. 27) mukaan palvelu on ainakin jossain määrin aineettomien toimintojen sarjasta koostuva prosessi, jossa toiminnot tarjotaan ratkaisuna asiakkaan ongelmiin ja toimitetaan yleensä, muttei välttämättä, asiakkaan, palvelutyöntekijöiden ja/tai fyysisten resurssien tai tuotteiden ja/tai palveluntarjoajan järjestelmien välisessä vuorovaikutuksessa. Grönroos (2001, 81) määrittelee myös palveluille seuraavat peruspiirteet:

- palvelut ovat prosesseja, jotka koostuvat toiminnoista tai toimintojen sarjoista eivätkä asioista
- palvelut tuotetaan ja kulutetaan ainakin jossain määrin samanaikaisesti
- asiakas osallistuu palvelun tuotantoprosessiin ainakin jossain määrin.

Grönroosin (mt.) määritelmiin voidaan lisätä vielä seuraavat näkökulmat:

- palvelut ovat luonteeltaan aineettomia
- palvelussa tuotteen omistajuus ei vaihdu
- palveluja on vaikea varastoida. (ks. OECD 2000, Toivonen 2004a.)

Jaakkola, Orava ja Varjonen (2007, 1) tiivistävät erilaisten palvelutuotteiden ominaisuudet *aineettomuudeksi, prosessimaisuudeksi ja asiakkaan osallistumiseksi palvelun tuotantoon*.

Palvelut voidaan jakaa käyttäjän näkökulmasta yrityspalveluihin ja henkilöpalveluihin. Raunio (2008, 187) kuvaa yrityspalveluja välituotepanoksina muiden palvelujen ja tavaroiden tuottamiseen, kun taas henkilöpalvelut tarjotaan suoraan loppukäyttäjille. Toivosen (2001, 3) mukaan yrityspalvelujen synonyymina käytetään usein nimikettä liike-elämän palvelut, joskin yrityspalvelut on hieman liike-elämän palveluja laajempi määritelmä. Osaamisintensiivisiä palveluja taas kutsutaan myös asiantuntijapalveluiksi.

Osaamisintensiivisiksi palveluiksi voidaan määritellä eri alojen palveluja. Näitä palveluja kuitenkin yhdistää se, että ne tarjoavat osaamiseen perustuvia palveluja. Osaamisintensiivisen palvelut ovat usein *osaamisintensiivisiä liike-elämän palveluja (Knowledge intensive business services, KIBS)*. Nämä palvelut ovat toisille yrityksille tarjottavia osaamiseen perustuvia palveluja. (ks. Hyypiä & Kautonen 2006.) Nachum (1999, 923) määrittelee osaamisintensiivisiksi palveluiksi sellaiset palvelut, joiden perusresurssina on tietoa ja joiden asiakkaina ovat toiset organisaatiot. Toivosen (2001, 1) mukaan etenkin innovaatiotutkimuksessa liike-elämän palvelujen osaamisintensiivinen luonne on nostettu usein esille. Toimialana liike-elämän palvelut on ollut lähes kahden vuosikymmenen ajan Euroopan eniten kasvava toimiala. Liike-elämän palveluja kuvaa se, että monet palvelujen osa-alueista ovat kokonaan uusia. (Toivonen 2001, 1.)

Osaamisintensiivisten liike-elämän palvelujen tärkeä rooli tulee esille Lithin, Kautosen, Hyypiän ja Kuusiston (2005, 2) määritelmässä, jonka mukaan osaamisintensiivisiä liike-elämän palveluja tuottavat yritykset tukevat ja täydentävät teollisuuden ja yksityisen palvelusektorin toimintaa ja kehitystä luomalla tietointensiivisten palvelujen kautta

edellytyksiä niiden liiketoiminnan tehostamiselle. Lith ym. (mt., 2) jatkavat määrittelyä edelleen innovaatiotoiminnan näkökulmasta. Heidän mielestään osaamisintensiivisiä liike-elämän palveluja tarjoavien yritysten osaamisintensiivinen luonne näkyy erityisesti innovaatiotoiminnassa, sillä näiden yritysten elinehto on innovaatiotoiminnan kehittäminen.

Liike-elämän palvelut voidaan määritellä tilastokeskuksen toimialaluokituksen (TOL 2002) mukaan koostuvan tietojenkäsittelypalveluista (tilastoluokka 72), tutkimus- ja kehittämistoiminnasta (tilastoluokka 73) sekä muiden liike-elämän palveluista (tilastoluokka 74), jotka koostuvat liike-elämän hallinnollisista palveluista², teknisistä palveluista³, mainospalveluista⁴, työvoiman ja henkilökunnan hankinnasta, etsivä- ja turvallisuuspalveluista, siivouksesta sekä muista liike-elämän palveluista. Suomen toimialaluokitusta vastaa EU:n toimialaluokitusstandardi NACE. (ks. Eurostat 2008.) Näiden toimialaluokitusten sisältämistä palveluista siis suuri osa on osaamisintensiivisiä. Toimialaluokitukset on tärkeä tuoda esille, sillä useissa osaamisintensiivisiä liike-elämänpalveluja koskevissa tutkimuksissa on hyödynnetty kyseisiä luokituksia.

Hyypiä ja Kautonen (2006, 15; 17) ovat tutkimuksessaan rajanneet osaamisintensiivisiksi liike-elämän palveluiksi tilastoluokkien 72 ja 74 palvelut. Lithin ym. (2005, 3) mukaan osaamisintensiivisten liike-elämän palvelujen aloista vallitsee melko suuri yksimielisyys (tilastoluokat 72–74), mutta joskus niihin luetaan myös rahoitusta ja vakuutusta palvelevat toiminnot (tilastoluokka 67), kiinteistöalan palvelut (tilastoluokka 70) ja koulutustoiminta (tilastoluokka 80). Toivonen (2001, 13) on jaotellut osaamisintensiivisiä liike-elämänpalveluja tilastoluokkien mukaan seitsemään ryhmään: tietojenkäsittelypalvelu, tutkimus ja kehittäminen, lainopilliset ja taloudelliset palvelut, mainos- ja markkinointipalvelut, tekniset palvelut, konsultti- ja henkilöstöpalvelut ja yksityinen koulutus. Työmarkkinoiden kansainvälistämispalveluille ei löydy virallista määritelmää tai tilastolista kategoriaa, mutta ne ovat Raunion (2008, 188) mukaan pääsääntöisesti osaamisintensiivisiä liike-elämän palveluja. Osaamisintensiivisten palvelujen tuottajat voivat tarvittaessa kuitenkin tarjota palveluja myös työperäisille maahanmuuttajille.

² lakiasiainpalvelu, laskentatoimi, kirjanpito, tilintarkastus, veroneuvonta, markkinatutkimus, mielipideselvitykset, liikkeenhoidon konsultointi ja hallintayhtiöt.

³ tutkimus-, suunnittelu- ja konsultointipalvelu, joka kohdistuu ympäristönhoitoon, kunnallistekniikkaan, energiahuoltoon, maa-, vesi- ja talonrakentamiseen, tuotannolliseen toimintaan jne., tekninen testaus- ja analyysipalvelu.

⁴ mainosten suunnittelu ja valmistelu, mainonnan konsultointi sekä mainosajan ja -tilan välittäminen asiakkaan laskuun.

Tietolaatikko 1.

Osaamisintensiivisiä liike-elämän palveluja tarjoavat yritykset tukevat asiakasorganisaatioidensa toimintaa mm.:

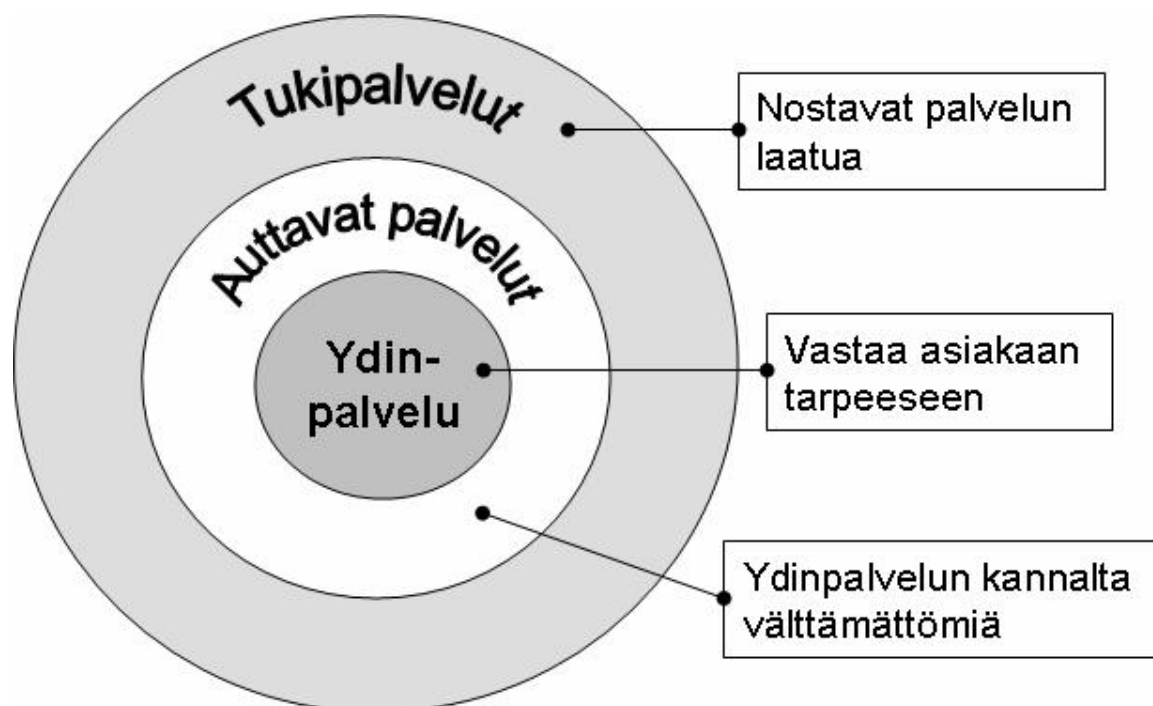
- tarjoamalla asiantuntijaratkaisuja tiettyihin erityistilanteisiin
- saattamalla erityyppisiä innovaatioiden lähteitä ja käyttäjiä kontaktiin toistensa kanssa
- siirtämällä kokemusten vaihdon kautta tiettyssä tilanteessa opittuja asioita toiseen yhteyteen
- identifioimalla ja levittämällä parhaita käytäntöjä
- diagnosoimalla ja selventämällä ongelmanasettelua, auttamalla määrittelemään täsmällisesti kehittämistarpeet
- toimimalla muutosagenteina, tuomalla organisaation kehittämiseen mukaan puolueettoman, ulkopuolisen näkökulman. (Lith ym. 2005, 2.)

3.3 Palvelumalli

Palvelumallin avulla voidaan analysoida mistä eri osatekijöistä palvelut koostuvat. Malli mahdollistaa myös innovaatioiden liittämisen tiettyyn palvelun osa-alueeseen. Goldsteinin, Johnstonin, Duffyn ja Raon (2002, 123–124) mukaan käsite *palvelumalli* on määritelty useilla eri tavoilla. Sillä voidaan tarkoittaa tapaa, jolla organisaatio haluaisi muun muassa asiakkaiden ja työntekijöiden hahmottavan palvelunsa, tai asioina, jotka tarjoavat arvoa ja etuja asiakkaille, tai kuten Edvardsson ja Olsson (1996) ovat sen määritelleet: *yksityiskohtaisena kuvauksena siitä mitä asiakkaan hyväksi tehdään ja millä keinoilla*. Palveluidea, palveluresurssit ja palveluprosessi, muodostavat kokonaisuuden eli palvelumallin. Seuraavaksi tarkastelen Edvardssonin ja Olssonin (mt.) jakoa tarkemmin.

Palveluidea on yksityiskohtainen kuvaus siitä, mitä asiakkaan hyväksi tehdään eli mitkä tarpeet ja toiveet toteutetaan sekä miten toteutus hoidetaan käytännössä. Tarpeita käsiteltäessä on tärkeää tehdä ero ensisijaisten ja toissijaisten tarpeiden välillä. Ensisijaiset tarpeet toimivat ikään kuin laukaisevana tekijänä, ne selittävät miksi asiakas kokee tietyn tarpeen. Tarpeen toteuttamista varten asiakas valitsee tietyn palvelun. Toissijaiset tarpeet liittyvät tämän palvelun toimintaan tai tulokseen. Ensisijaisia tarpeita vastaamaan tarvitaan ydinpalvelu. Tukipalvelut taas vastaavat toissijaisiin tarpeisiin. Palveluidea kuvaa siis palvelun rakennetta ja vastaa kysymyksiin *mitä* tuotetaan ja *kenelle* tuotetaan.

Myös Grönroos (1990, 74) on jaotellut palveluidean eri osatekijöihin. Edvardssonin ja Olssonin (mt.) tavoin Grönroos (mt.) nostaa esille *palvelun ytimen*, joka siis vastaa asiakkaan tarpeeseen ja tyydyttää sen, sekä *auttavat palvelut*, jotka ovat ydinpalvelun kannalta välttämättömiä. Jos auttavia palveluja ei ole, Grönroosin mukaan ydinpalvelun kuluttaminen on mahdotonta. Auttavia palveluja voi olla esimerkiksi teknologia, jonka käyttö on ehdotonta palvelun toiminnan kannalta. Palvelu itsessään on olemassa ilman kyseistä teknologiaa, mutta sen hyödyntäminen jää olennaisesti vaillinaisemmaksi ilman hyödynnettävää teknologiaa. Grönroos kuitenkin lisää edellisten palvelujen rinnalle myös *tukipalvelut*, jotka eivät ole välttämättömiä, mutta jotka nostavat palvelun laatua. (ks. myös Jaakkola, Orava & Varjonen 2007.) Kuvaan 1 on yhdistetty palvelun eri osa-alueet. Braxin (2007, 15) mukaan palvelun kerroksellisuus (palvelun ydin, auttavat palvelut, tukipalvelut) mahdollistaa erilaisten innovaatioiden syntymisen. Tuoteinnovaatiot liittyvät palvelun ytimeen, kun taas auttavien palvelujen kohdalla innovaatiot liittyvät tuotantojärjestelmään (esimerkiksi teknologiainnovaatio). Tukipalveluihin liittyvät innovaatiot taas ovat inkrementaaleja eli vähittäisiä tuoteinnovaatioita.



KUVA 1. Palveluidean kolme osa-aluetta. (Mukaillen Grönroos 1990; Edvardsson & Olsson 1996.)

Palveluresurssit koostuvat palvelukonseptin toteuttamiseen käytettävissä olevista resursseista. Järjestelmän resurssirakenne muodostuu palveluyrityksen henkilökunnasta, asiakkaista, fyysisestä/teknisestä ympäristöstä sekä organisaatiosta ja kontrollista.

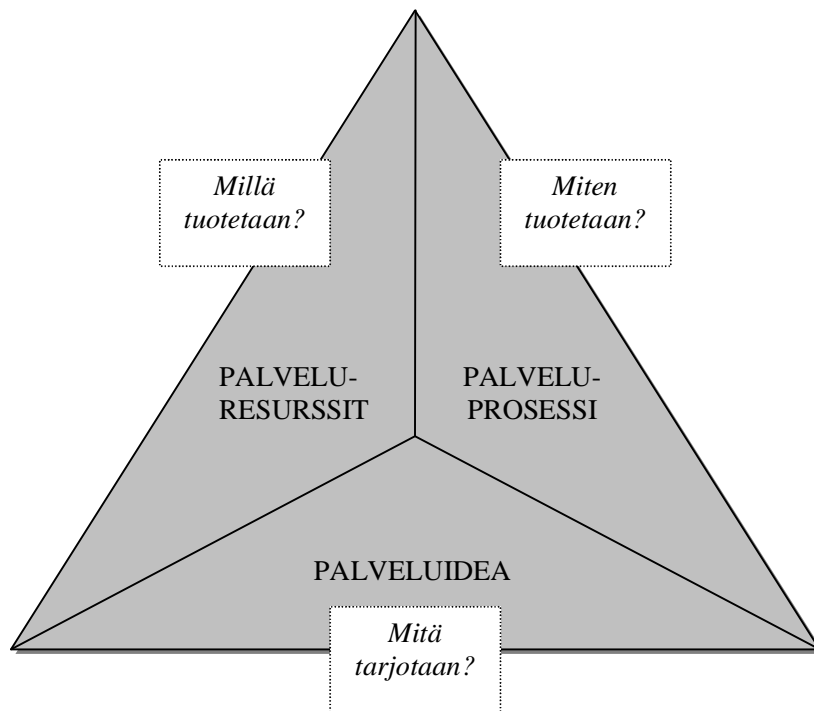
Henkilökunta nähdään yleensä palveluyrityksen avainresurssina. Asiakas yhdistää yleensä hyvin voimakkaasti ostettavan palvelun sitä tarjoavaan henkilökuntaan.

Asiakkailla on myös keskeinen asema osana palvelujärjestelmää. Esimerkiksi asiakkaan tietämys sekä kyky sisäistää tietoa ovat osa palvelujärjestelmää.

Fyysinen/tekninen ympäristö sisältää edellytykset, tietokoneet ja muut tekniset järjestelmät. Teknologia ei ole tavoite, mutta se voi luoda paremmat olosuhteet aiempaa parempien palvelujen kehittämiseksi. Tekniset parannukset ovat kuitenkin yksistään riittämättömiä. Myös muiden palvelujärjestelmän osien tulee olla vuorovaikutuksessa tekniseen ympäristöön.

Organisaatio ja kontrolli käsittävät ensinnä organisatorisen rakenteen. Toiseen näkökulmaan kuuluvat hallinnolliset tukijärjestelmät, kuten esimerkiksi suunnittelu ja informointi, talous- ja palkkajärjestelmä. Kolmanneksi, tärkeänä nähdään vuorovaikutus asiakkaiden ja muiden intressiryhmien kanssa. Neljäs näkökulma on organisaation erilaisten aktiviteettien yhteys markkinointiin. Resurssien kohdalla siis käsitellään kysymystä siitä, *millä* resursseilla tulokset saadaan aikaan. Resurssit kattavat erilaiset aineelliset ja aineettomat resurssit, kuten esimerkiksi työntekijöiden osaamisen ja erilaisten teknologioiden hyödyntämisen.

Palveluprosessi on ketju tai useampi rinnakkaisten ja peräkkäisten toimintojen ketju, joiden tulee toimia, jotta palvelu voidaan tuottaa. Palveluprosessi vastaa siis kysymykseen, *miten* palvelu tuotetaan. Tämä sisältää erilaiset esimerkiksi johtamiseen, tuotantoon ja ylläpitoon liittyvät prosessit. Myös Jaakkola ym. (2007, 15–17) ovat tutkineet palveluprosessin koostumusta. He jakavat palveluprosessin edelleen yrityksen sisäisiksi prosesseiksi (back office) ja vuorovaikutusprosessiksi asiakkaan kanssa (front office).



KUVA 2. Palvelumallin rakenne. (Ks. Grönroos 1990.)

Braxin (2007, 16) mukaan palveluissa tapahtuva muutos voi kohdistua yhteen tai useampaan palvelun osa-alueeseen, mutta se aina kuitenkin vaikuttaa myös muihin alueisiin. Palvelujen tarkastelu osakokonaisuuksina tekee ilmiöiden tarkastelusta helpompaa. Kuten erilaiset fyysiset tuotteet, myös palvelut koostuvat eri osista. Palvelumallin avulla voidaan tarkastella, mihin palvelun osa-alueeseen innovaatiot liittyvät. Innovaatiot voivat olla hyvinkin erilaisia riippuen siitä, liittyvätkö ne esimerkiksi itse palvelun rakenteeseen vai palveluprosesseihin.

3.4 Palveluinnovaatio

Innovaation laajin merkitys tulee sen latinan kielen vastineesta *innovare*, joka tarkoittaa uuden luomista (Tidd, Bessant & Pavitt 2005, 66). Innovaatioiden luonne tulee esille verrattaessa innovaatioita keksintöihin. Fagerberg (2006, 4) luonnehtii keksintöjä uuden idean, tuotteen tai prosessin ensimmäiseksi ilmentymäksi. Fagerbergin (mt.) määritelmän mukaan keksintö muuttuu innovaatioksi kun idea toteutetaan käytännössä. Hän myöntää että usein keksintöä ja innovaatiota voi olla vaikea erottaa toisistaan. Erottamista helpottaa kuitenkin se, että usein keksinnön ja sen käytännön toteuttamisen eli innovaation välissä kuluu huomattavasti aikaa. Ståhlen, Sotarauta ja Pöyhönen (2004, 11) lisäävät innovaation määritelmään arvon luomisen. Heidän mukaansa käytännössä toteutettu idea ei ole vielä

innovaatio, ellei sillä ole arvoa kilpailutilanteessa. Lievonen (2002, 7) esittää myös, että innovaatiot ovat keksintöjä tai organisaation uudistuksia, jotka on onnistuttu kehittämään idean tai keksinnön tasolta niin, että ne on otettu menestyksekkäästi käyttöön talouden tai muun yhteiskunnan piirissä.

Innovaatiot liitetään hyvin yleisesti teknologisiin uudistuksiin. Innovaatioita syntyy kuitenkin monilla muillakin kuin teknisillä aloilla. Toivosen (2004a, 86) mukaan palvelualoja on perinteisesti pidetty toisarvoisina innovaatioiden syntymisessä ja ne on pikemminkin mielletty innovaatioiden kuluttajiksi. Perinteinen näkemys palveluyrityksistä hitaina ja heikkoina innovaattoreina on kuitenkin muuttumassa. Nykyisin palveluilla on tärkeä rooli koko (kansallisen) innovaatiojärjestelmän kehittämisessä erityisesti osaamisintensiivisten yrityspalvelujen (KIBS) vuoksi (Siivonen & Martikainen 2004, 14).

Jensen, Johnson, Lorenz ja Lundvall (2007, 680–681) jakavat oppimisen ja innovoinnin kahteen perusmalliin, jotka rakentuvat erityyppisten tietopohjien perusteella. Ensimmäinen malli perustuu heidän mukaansa kodifioidun tieteellisen ja teknologisen tiedon tuottamiseen ja käyttämiseen. Tätä mallia kutsutaan tiede, teknologia ja innovaatio, eli STI-malliksi (Science, Technology and Innovation). Toinen malli perustuu kokemukselliseen eli vuorovaikutteiseen tekemällä ja kokeilemalla oppimiseen. Toista mallia kutsutaan DUI-malliksi (Doing, Using, Interacting). Jensen ym. (mt., 681) argumentoivat että usein tutkijoiden ja päättäjien huomion kohteena ovat STI-perustaiset innovaatiot. Yksi syy tähän on se, että STI-perustaista oppimista on helpompi mitata ja ohjailta kuin DUI-perustaista (Lundvall 2008). Palveluinnovaatiot syntyvät Raunion (2008, 197) mukaan vähittäisen oppimisen kautta ja/tai asiakasrajapinnassa tapahtuvan työskentelyn seurauksena. Koska palveluinnovaatiot syntyvät tuoteinnovaatioita harvemmin systemaattisen tuotekehityksen seurauksena, on niitä tarkoituksenmukaista tarkastella DUI-mallin mukaisen kokemuksellisen ja vuorovaikutteisen oppimisen näkökulmasta.

Palveluinnovaatioita on tutkittu usealta kannalta ja niitä on jaoteltu eri tavoin. Palveluinnovaatiot voidaan jakaa esimerkiksi neljään osaan, jolloin ensimmäisenä voidaan erottaa teknologia ja tuoteinnovaatiot ja toisena asiakasrajapinta ja jakeluinnovaatiot. Myös uudentyypiset verkostot ja arvoketjut voivat edustaa palveluinnovaatioita, kuten myös organisatoriset innovaatiot. (Jaakkola ym. 2007, 5⁵.) Toivonen ja Tuominen (2007, 11) nostavat palveluinnovaatioiden määrittelyn kannalta merkityksellisen asian esille. Heidän mukaansa ei voida puhua ainoastaan palveluinnovaatioista yleisellä tasolla, vaan on olennaista tehdä ero sen välillä, käsitelläänkö palveluinnovaatiota prosessinäkökulmasta vai lopputuotoksen näkökulmasta. Toivonen ja Tuominen (mt., 11) pohtivat artikkelissaan, että prosessinäkökulman korostus pohjautuu näkemykseen innovaatioiden syntymisestä jatkuvan ja monimutkaisen useiden toimijoiden välisen vuorovaikutuksen summana.

⁵ Alkuperäislähde Kuusisto, J. 2005.

Palveluinnovaatioihin perehtynyt Faiz Gallouj on tutkimustyössään paneutunut nimenomaan prosessinäkökulmaan. (Toivonen & Tuominen 2007, 11; Gallouj 2002, 70.)

3.4.1 Palveluinnovaatiotutkimuksen koulukuntia

Gallouj'n ja Weinsteinin (1997, 537) mukaan palveluinnovaatioiden analyysi ei ole aivan mutkatonta. He esittävät väitteelleen kaksi perustelua. Ensinnä, innovaatioteoria on kehitetty alun perin tuotannollisessa toiminnassa tapahtuvien teknologisten innovaatioiden lähtökohdista. Toiseksi, palvelutuotannon epämääräinen luonne tekee palvelujen analysoinnin perinteisillä taloustieteellisillä menetelmillä (tuottavuus, laatutaso) hankalaksi.

Näiden kahden ongelman pohjalta ovat rakentuneet myös palveluinnovaatiotutkimuksen kaksi yleisintä koulukuntaa (ks. esim. Miles 2001; Gallouj, 2002; Toivonen & Tuominen 2007). *Perinteisen (teknologiaperustaisen) koulukunnan* mukaan palvelut ovat melko muuttumattomia, joten palveluinnovaatioissa tärkein rooli on ulkopuolisilla tavarantoimittajilla. Palveluyritykset ovat siis riippuvaisia ulkopuolisten toimijoiden innovatiivisista panoksista. Usein näillä panoksilla tarkoitetaan erilaisia teknologiaan pohjautuvia palveluja tai tuotteita. (Tether 2003, 482–485.) Esimerkiksi perinteistä koulukuntaa edustava Barras kohdisti huomionsa IT-perustaisiin innovaatioihin. (Miles 2001, 6). Barras on tullut tunnetuksi käänteisestä innovaatiokeskuksesta (reverse innovation cycle, RIC). Malli perustuu ajatukseen palvelusektorien käänteisestä innovaatiokeskuksesta perinteisiin teollisiin sykleihin verrattuna. (Toivonen & Tuominen 2007, 4.)

Perinteisen näkemyksen haastajiin kuuluvat muun muassa *Faiz Gallouj*. Gallouj'n (2002, 2.) mukaan perinteinen koulukunta (joka liittyy palveluinnovaatiot teknologisiin innovaatioihin) on syylistynyt aliarvioimaan muiden kuin teknologisen ulottuvuuden vaikutusta palveluinnovaatioihin. Gallouj'n mukaan palveluinnovaatiot ovat luonteeltaan erilaisia kuin teknologiset innovaatiot. Usein palveluilla ei ole fyysistä olomuotoa, joten ne voivat olla näkymättömiä. Palveluinnovaatiot syntyvät yleensä ainakin kahden toimijan välisessä vuorovaikutuksessa, joten innovaatioille voi olla vaikea määrittää tiettyä kehittäjää tai alullepanijaa. (Tether 2003, 483; Toivonen & Tuominen 2007, 7.) Palvelujen luonteeseen nojaten Tether (mt., 483) myös argumentoi palveluinnovaatioiden itsessään olevan vaikeasti tunnistettavissa. Koska palvelutilanteet ovat usein ainutlaatuisia ja palvelujen joustavuudella pyritään vastaamaan asiakkaiden tarpeisiin, voi olla hankalaa erottaa palveluinnovaatio palvelumuunnoksesta.

Tether (2003, 484–485) lisää kahteen edelliseen näkökulmaan harvemmin esillä olevan *kolmannen näkökulman*. Tetherin (mt.) mukaan kolmannesta näkökulmasta jokaisella yksittäisellä sektorilla innovaation (sekä tuotanto- että palveluperustainen) synnylle on olemassa useita erilaisia kehityskaaria. Tämän koulukunnan edustajat eivät näe innovaatiota

ainoastaan uuden teknologian luomisessa, vaan myös uuden teknologian luovassa käytössä. Teknologioiden käyttöönotto erilaisten yhdistelmien kautta vaikuttaa tarjottavan palvelun laatuun. Gallouj'n ja muiden saman koulukunnan innovaatiokäsitykseen verrattuna kolmas näkökulma ei aseta yhtä suurta painoarvoa asiakkaan ja palvelun tuottajan väliselle suhteelle ja vuorovaikutukselle. Myös Gallouj nostaa kahden yleisen näkökulman rinnalle kolmannen näkökulman, jota hän kutsuu *yhdistäväksi lähestymistavaksi*. Yhdistävä lähestymistapa ei erottele hyödykkeitä ja palveluja, jotka edellisissä lähestymistavoissa nähdään vaihtoehtoisina vastauksina asiakkaiden tarpeisiin. Lähestymistavan rakentajista voidaan nostaa esille esimerkiksi Barcetin, Bonamen ja Mayéren määrittelemät kolme innovaatiotyyppiä (toiminnallinen, erikoistumis- ja tuotantoinnovaatio), jotka hyödyntävät sekä hyödykkeitä että palveluja. (Gallouj 2002, 25–27.)

3.4.2 Gallouj'n palveluinnovaatiot

Seuraavassa paneudutaan tarkemmin Gallouj'n (2002, 20–22; 70–90) palveluinnovaatiotyyppittelyyn. (ks. myös Gallouj & Weinstein 1997.) Tutkimuksessa hyödynnetään Gallouj'n esittelemää lähestymistapaa, sillä Norjan työmarkkinoiden kansainvälistämispalvelujen ja niihin liittyvien innovaatioiden kohdalla erilaisten teknologioiden käyttöönotto ei ole olennaisesti muovannut palvelujen sisältöä, vaan palvelut ovat luonteeltaan ensisijaisesti eri toimijoiden väliseen *vuorovaikutukseen* perustuvia.

Radikaali innovaatio tarkoittaa uudenlaisen ominaisuus- ja osaamisyhdistelmän eli uuden tuotteen luomista. Radikaali innovaatio on innovaatiomääritelmistä kapea-alaisin ja innovaationa vaativin. Palvelualoilla radikaalit innovaatiot ovatkin harvinaisia. Gallouj'n (2002) mukaan esimerkiksi siirtyminen hevoskärryistä moottorikulkuneuvoihin voidaan nähdä radikaalina innovaationa. Toisaalta myös kyseinen siirtymä voidaan tulkita tapahtuneen usean vähittäisen innovaation tai kehitysaskelen seurauksena. Myös useissa muissa palveluinnovaatiojaotteluissa tuodaan esille radikaalin innovaation kaltainen innovaatiotyyppi. Esimerkiksi Drucker (1964) on kirjoittanut läpimurtoinnovaatiosta, jonka sisältö on yhdenmukainen radikaalin innovaation kanssa. Tidd ym. (2005, 10) ovat jaotelleet innovaatiotyypit radikaaleiksi tai vähittäisiksi (tai joksikin siltä väliltä). He tarkastelevat myös mihin palvelun osa-alueeseen innovaatiot liittyvät.

Myös vähittäinen innovaatio tarkoittaa tuotteen parantamista. Tässä tapauksessa parantaminen tarkoittaa kuitenkin lisärakennusta. Vähittäinen innovaatio tarkoittaa siis lisäysten tekoa, esimerkiksi yhden tai kahden uuden ominaisuuden lisäämistä tietyn tyyppiseen tuotteeseen, joko suoraan ottamalla käyttöön tietynlaista osaamista tai lisäämällä uusia teknisiä ominaisuuksia. Se voi myös tarkoittaa tietyn loppuominaisuuden parannusta tai tuotantokustannusten vähenemistä teknisiä ominaisuuksia lisäämällä tai muuttamalla. Parantavaa ja vähittäistä innovaatiota on melko vaikea erottaa toisistaan. Yleisellä tasolla ne

voidaan erotella toisistaan sen perusteella, että parantavan innovaation synty on jatkuva oppimisprosessi, kun taas vähittäisen innovaation kehittyminen on jaksoittaista. Gallouj on määritellyt parantavan innovaation omaksi innovaatiotyyppikseen, mutta koska se on hyvin lähellä vähittäistä innovaatiota, tässä tutkimuksessa parantava innovaatio ymmärretään yhtenä vähittäisen innovaation ilmentymänä. Parantava innovaatio koskee tietyn palveluominaisuuden arvon tai laadun kehittymistä, joka ei kuitenkaan muuta palvelun rakennetta. Palveluominaisuuksien laatua voidaan parantaa joko suoraan palvelua kokonaisuudessaan, tai tiettyä osaamista tai teknisiä ominaisuuksia kehittämällä.

Ad hoc -innovaatiota voidaan luonnehtia uudenlaisen ratkaisun luomisprosessiksi. Ad hoc -innovaatioita syntyy eniten palvelun tarjoajan ja asiakasyrityksen välisessä yhteistoiminnassa. Innovaatiotyyppiä kutsutaan nimellä "ad hoc", koska sitä ei ole ennalta suunniteltu, vaan se syntyy vuorovaikutteisessa tilanteessa. Usein tilanne johon etsitään ratkaisua, on jo itsessään uudenlainen. Se voi koskea mitä tahansa asiakasyrityksen toimintaa, ei vain teknistä puolta. Tämä tarkoittaa, että innovaatio voi siis yhtä hyvin liittyä esimerkiksi organisaatorakenteeseen, strategiaan kuin sosiaalisiin suhteisiin.

Arkkitehtuuri-innovaatio tarkoittaa lopullisten ja teknisten ominaisuuksien yhdistelemistä ja osiin lohkomista. Tämän tyyppinen innovaatio perustuu systemaattiseen olemassa olevien komponenttien tai ominaisuuksien "kierrätykseen". Vähittäinen innovaatio voi olla hyvin lähellä käsitystä arkkitehtuuri-innovaatiosta. Tällöin lisättävät ominaisuudet ovat jo jonkin olemassa olevan tuotteen ominaisuuksia. Arkkitehtuuri-innovaatio voi olla myös täysin uuden tuotteen luomista useamman jo olemassa olevan tuotteen ominaisuuksia yhdistelemällä tai jo olemassa olevan tuotteen osiin lohkomista siten, että osista muodostetaan itsenäisiä tuotteita.

Kyseisestä innovaatiomallista on lukuisia esimerkkejä. Yleistettynä rekrytointipalvelut koostuvat neljästä peräkkäisestä toiminnosta: asiakasorganisaation tarpeiden arviointi, lähestymistavan valinta (suora lähestyminen, mainonta jne.), kandidaattien valinta ja työhön opastaminen. Arkkitehtuuri-innovaation periaatteiden mukaisesti palveluntarjoajat ovat jakaneet yleispalvelun edellä mainittuihin peräkkäisiin toimintoihin eli lohkoihin, joihin liittyviä palveluja he tarjoavat. Tidd ym. (2005, 17) luokittelevat arkkitehtuuri-innovaation yhdeksi neljästä tärkeimmästä innovaatiokonseptista.

Virallistamisinnovaatio ei edellisten innovaatiotyyppien tapaan liity laadullisten tai määrällisten ominaisuuksien muunnelmille. Virallisinnovaatioissa vaihtelevat sen sijaan erilaisten ominaisuuksien näkyvyys ja standardisointiaste. Tämä malli koostuu ominaisuuksien "järjestykseen laittamisesta", määrittelystä, konkreettiseksi tekemisestä jne. Usean palvelun kohdalla virallistamismalli perustuu "luonnolliseen kehityskaareen". Kehityskaarta voidaan verrata solun jakautumiseen, jossa ensimmäisessä vaiheessa kyvyt,

toiminnot ja ominaisuudet ovat melko määrittelemättömiä ja perustuvat hiljaiseen tietoon. Lopullisessa vaiheessa toiminnot ja palvelut ovat selkeästi eriteltyjä ja artikuloituja.

Imitaation ja innovaation suhde on ristiriitainen. Joidenkin mielestä innovaatioksi voidaan kutsua vain ensimmäistä innovaatiota, toisten mielestä innovaatio on myös aiemmin erilaisessa kontekstissa esitellyn tuotteen markkinoille tuominen. Fagerbergin (2006, 8) mukaan molemmat vaihtoehdot ovat mahdollisia. Imitaattori voi jopa menestyä alkuperäistä innovaattoria paremmin, mikäli kehittää alkuperäistä innovaatiota edelleen ja näin ollen toimii itsekkin innovaattorina. Tämä onkin yleinen ilmiö, sillä usein yksi tärkeä innovaatio houkuttelee muita samaan suuntaan ja helpottaa innovaatioiden syntymistä samalla kentällä. Tässä tutkimuksessa Gallouj'n esittelemien innovaatiotyyppien rinnalle liitetään myös imitaation kautta toteutetut innovaatiot.

Erilaiset innovaatiokuvaukset ovat puhtaita tyyppejä, mutta usein innovaatioiden syntyprosessissa on piirteitä useammasta tyypistä. Analyysissa pyritään löytämään innovaatioiden pääpiirteet ja vertaamaan niitä parhaiten kuvaavaan innovaatiotyyppiin.

3.5 Palvelu- ja innovaatioteorioiden soveltaminen tässä tutkimuksessa

Tässä tutkimuksessa kuvaillaan ja analysoidaan Norjan työmarkkinoiden kansainvälistymispalveluja. Nämä palvelut voidaan jakaa koulutus-, rekrytointi-, asettautumis- ja sitouttamispalveluihin (ks. Raunio 2008, 205). Koulutuspalvelujen osalta tutkimuksessa tarkastellaan ainoastaan kielikoulutusta. Rekrytointipalvelujen kohdalla taas käsitellään yksityisen ja julkisen sektorin tuottamia rekrytointipalveluja sekä muutamia ulkomaisen työvoiman rekrytointitapauksia. Asettautumispalvelut ovat palveluja, jotka auttavat työntekijää asettautumaan uuteen maahan ja aloittamaan työnteon. Sitouttamispalvelut taas ovat asettautumispalveluja erikoistuneempia palveluja, jotka voivat liittyä esimerkiksi harrasteisiin ja sosiaalisen verkoston luomiseen. Työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelut auttavat paikallisia työnantajia hyödyntämään kansainvälistyviä työmarkkinoita eli ulkomaista työvoimaa. Yhtä lailla palvelut auttavat myös työperäisiä maahanmuuttajia työskentelyn aloittamisessa uudessa maassa sekä uuteen työyhteisöön ja kulttuurin sopeutumisessa. Tutkimuksessa haastattelut rajaavat näkökulman palveluntuottajiin ja työnantajiin. Työperäisen maahanmuuttajan näkökulma nousee kuitenkin jonkin verran esille palveluntuottajien kuvauksen ja asiakirja-analyysin kautta.

Aluksi tarkastellaan työmarkkinoiden kansainvälistymispalveluiden kokonaisuutta palvelujen jaottelun (koulutus-, rekrytointi, asettautumis- ja sitouttamispalvelut) näkökulmasta ja muodostetaan tiivis kuva palvelukentästä vuonna 2008. Tässä tarkastelussa sovelletaan Grönroosin (1990) sekä Edvardssonin ja Olssonin (1996) malleja palveluidean osa-alueista. Tämän tarkoituksena on arvioida eri palvelukokonaisuuksien merkittävyyttä

koko palvelukenttään suhteutettuna. Tämän lisäksi nostetaan esiin palvelut, jotka ovat palvelunkäyttäjien näkökulmasta ydinpalveluja tai ydinpalveluja tukevia palveluja.

Yksittäisiä Norjan työmarkkinoiden kansainvälistymispalveluihin liittyviä innovaatioita tarkastellaan *Gallouj'n* (2002) innovaatiotyyppien avulla. Innovaatioilla tarkoitetaan käytännössä toteutettuja ja menestyksekkäästi käyttöön otettuja keksintöjä tai uudistuksia. (ks. Toivonen & Tuominen 2007, 14.) Palvelujen kohdalla menestyksekkäs käyttöönotto tarkoittaa ensisijaisesti sitä, että palvelulla on riittävä määrä käyttäjiä eli palvelun tuottaminen kannattaa. Kannattavan ja kannattamattoman palvelun eroa ei kuitenkaan määritellä tarkemmin, vaan näkökulma muodostetaan tehtyjen havaintojen ja haastattelujen perusteella. *Edvardssonin ja Olssonin* (1996) palvelumalli -määritelmän avulla tarkennetaan tehtyä analyysiä tarkastelemalla liittyvätkö mahdolliset työmarkkinoiden kansainvälistymispalveluinnovaatiot erityisesti palveluideaan, palveluresursseihin vai palveluprosessiin. Näiden teoreettisten työkalujen avulla osoitetaan, *miten* mahdolliset Norjan työmarkkinoiden kansainvälistymiseen liittyvät palveluinnovaatiot ovat syntyneet, ja *missä* palvelun osa-alueilla nämä innovaatiot ovat tapahtuneet. Tunnistamisen kautta tehdään monimutkaista ilmiötä yksinkertaisemmaksi ja pyritään tuomaan esille mahdollisten palveluinnovaatioiden prosessiluonnetta.

Palveluinnovaatioiden tarkasteleminen niiden luonteen ja kehittämisprosessin näkökulmasta on tarkoituksenmukaista siirryttäessä mikrotasoisesta yksittäisen palvelun tarkastelusta aluekehittämisen tasolle. Palvelujen erilaisten kehitysprosessien ymmärtäminen auttaa tunnistamaan uusia palvelumahdollisuuksia ja suuntaamaan kehitysresursseja suunnitelmallisesti. Tällainen palvelujen kehitystyö tukee välillisesti koko alueen kehittymistä.

Yhteenveto teoreettisista ja käsitteellisistä lähetymistavoista

- Työmarkkinoiden kansainvälitysmispalveluista analysoinnin ja kehittämistyön apuvälineinä voidaan käyttää erilaisia jäsentäviä teoreettisia malleja.
- Suuri osa kansainvälitysmispalveluista on osaamisintensiivisiä liike-elämän palveluja.
- Palvelumallin avulla on mahdollista tarkastella palvelun eri osa-alueita.
- Palveluinnovaatiluokitteluja voidaan käyttää hyväksi tarkasteltaessa palvelujen kehityksen luonnetta.

4. Työperäinen maahanmuutto Norjassa

Tämän luvun tarkoituksena on käsitellä Norjan työperäisen maahanmuuton taustoja. Perehdyn muun muassa Norjan työperäisen maahanmuuton historiaan sekä erilaisiin työperäistä maahanmuuttoa sääteleviin lupa- ja lakiasioihin. Koska työssäni käsittelemät asiat sijoittuvat Norjaan, koen tarkoituksenmukaisena kartoittaa melko tarkasti lukijalle mahdollisesti vierasta toimintaympäristöä. Kartoituksen tarkoituksena on edesauttaa työmarkkinoiden kansainvälistymistä tukevien toimijoiden (luku 5) ja näiden toimintaan mahdollisesti liittyvien innovaatioiden käsittelyn ymmärtämistä (luku 6).

Norjan työperäisen maahanmuuton, työmarkkinoiden kansainvälistämispalvelujen ja ammattiryhmien kuvaus perustuu Norjassa toteutettuihin asiantuntijahaastatteluihin. Koska kiinnostuksen kohteenani ovat ensisijaisesti Norjan työmarkkinat ja niiden kansainvälistymistä tukevat palvelut, en tuo esille yksittäisten haastateltujen näkemyksiä, vaan keskityn pääasiassa kokonaisuuden kuvaamiseen. Poliittisten päätöksentekijöiden sekä yritysten edustajien ja tutkijoiden haastattelujen avulla pyrin saamaan kokonaisvaltaisen kuvan tarkastelemastani aihepiiristä. Julkisten ja yksityisten palveluntuottajien haastattelut taas toimivat pohjustuksena luvussa 5 esittelemieni työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelujen ja tapausten⁶ kuvaamiseen.

4.1 Yhteiskunnallisia muutoksia työperäisen maahanmuuton taustalla

Syntyvyyden väheneminen johtaa työvoiman vähenemiseen. Samalla myös osaajapohja kaventuu. Pohjoismaita tarkastellessa ongelma on joka maan kohdalla samanlainen. Korkea hyvinvointitaso ja vanheneva väestö luovat ongelmatilanteita. Työvoimapula kasvaa eikä sitä pitkällä tähtäimellä pystytä paikkaamaan ainoastaan Pohjoismaiden välisellä perinteisesti vilkkaalla muuttoliikkeellä. Tulevaan työvoimapulaan pyritään kaikkialla varautumaan hyvissä ajoin, jotta se ei tule yllätyksenä. Kanasen (2006, 9) mukaan Tanskassa työvoimapulan ajateltiin olevan ajankohtaista suurten ikäluokkien eläköityessä, mutta työvoimapula tulikin ajankohtaiseksi odotettu aiemmin pitkän noususuhdanteen vuoksi.

EU:n laajenemisen jälkeen (2004) työperäinen maahanmuutto Pohjoismaihin on kasvanut merkittävästi. Dølvik ja Eldring (2006) tutkivat Pohjoismaiden työmarkkinoiden tilaa kaksi vuotta EU:n laajenemisen jälkeen. Vahvimmin työperäinen maahanmuutto oli

⁶ sairaanhoitajien rekrytointi, Manpower, EURES, Service Centre, INN.

heidän mukaansa kasvanut ei EU-maissa Norjassa sekä Islannissa. Laajentumisen yhteydessä suurin osa vanhoista EU-maista asetti siirtymäsäädöksiä koskien uusien EU8-maiden työntekijöiden liikkumista. 1. toukokuuta 2006 Espanja, Irlanti, Islanti, Kreikka, Suomi ja Portugali, sekä hieman myöhemmin myös Italia, kumosivat säädökset. Tanska väljensi säädöksiään, mutta jatkaa niiden noudattamista Norjan tavoin ainakin 1. toukokuuta 2009 asti. Säästösten taustalla voidaan ajatella olevan EU- maiden pyrkimys yksinkertaisesti säännellä uusista EU-maista tulevien työntekijöiden määrää. Toisaalta voidaan myös nähdä, että sääntely mahdollistaa saapuvien työntekijöiden työolojen ja muiden oikeuksien kontrolloinnin. Joka tapauksessa EU ja sen tulevatkin laajenemiset edesauttavat työvoiman liikkumista sen alueella.

Työvoiman liikkuvuutta pyritään käytännössä tehostamaan muun muassa Bolognan prosessin avulla. Bolognan julistuksen (1999) tarkoituksena on synnyttää vuoteen 2010 mennessä yhtenäinen eurooppalainen korkeakoulutusalue. Julistuksen mukaisiin päämääriin pyritään kuudella tavoitteella, joita ovat: ymmärrettävät tutkintorakenteet, yhdenmukaiset tutkintorakenteet, opintojen mitoitussjärjestelmien käyttöönotto, liikkuvuuden lisääminen, laadunarvioinnin eurooppalainen ulottuvuus sekä korkeakoulutuksen eurooppalainen ulottuvuus. (OPM 2008.) Kaiken kaikkiaan yhteneväisen opintojen mittausjärjestelmän ja laadunarvioinnin avulla eurooppalaisia tutkintoja pyritään yhdenmukaistamaan. Tutkintojen samankaltaisuus edesauttaa korkeakoulusta valmistuneiden työllistymistä muissa Euroopan maissa. EU, sen laajeneminen sekä Bolognan prosessi ovat esimerkkejä tekijöistä, jotka 2000-luvulla edesauttavat työvoiman liikkuvuutta Euroopassa.

4.2 Työperäinen maahanmuutto ilmiönä

Työperäinen maahanmuutto ei ole ainoastaan 2000-luvun ilmiö, vaan koko kirjoitetun historian ajalta on löydettävissä kuvauksia työvoiman liikkumisesta. Keskiajalla työperäistä maahanmuuttoa esiintyi muun muassa käsityöläisten parissa. Osaavia työntekijöitä rekrytoitiin Euroopan laajuisesti. Muun muassa italialaisia kivenleikkaajia ja laatoittajia työskenteli ympäri Eurooppaa, saksalaisia huonekaluseppiä rekrytoitiin Ranskaan ja sveitsiläisiä lypsykarjanhoitajia Saksaan. (Sassen 1999, 9-10.) Työperäistä maahanmuuttoa on esiintynyt usein erilaisten poikkeustilanteiden seurauksena. Esimerkiksi vuonna 1848 itävaltalaiset ja 1861 venäläiset vapautuivat maaorjuudesta, jonka seurauksena työntekijät muuttivat pääasiassa Saksaan ja Ranskaan tilapäisiin maataloustöihin. 1800-luvun lopulla työperäistä maahanmuuttoa suuntautui muiden muassa myös maihin, joissa rakennettiin rautateitä. (Sassen mt., 41.) Sassenin (mt., 49) mukaan 1800-luvun lopulle asti työperäistä

maahanmuuttoa kuvasi systemaattisuus ja toistuvuus. Työntekijät siirtyivät vuosittain työskentelemään samaan paikkaan, jonka jälkeen he palasivat säästöineen takaisin kotimaahan. 1900-luvun alusta alkaen työperäisen maahanmuuton luonne kuitenkin muuttui. Yleisemmäksi tuli se, että työntekijöillä ei ollut enää pysyvää asuinmaata, vaan he muuttivat paikasta toiseen työn perässä.

Työperäinen maahanmuutto on ollut yleinen ilmiö myös 1900-luvulla. Suomesta muutti 1950-luvulta 1970-luvulle suuri määrä ihmisiä Ruotsiin. Korkiasaaren (2003) mukaan maastamuuton seurauksena Suomen väkiluku jopa laski. Suomessa työntävänä tekijänä toimi suurten ikäluokkien samanaikainen tulo työelämään, jolloin kilpailu työpaikoista muuttui suureksi. Samaan aikaan Ruotsin korkea palkkataso sekä työn- ja asunnonsaannin helppous houkuttelivat suomalaisia muuttamaan. Korkeimmillaan maastamuuttomäärä oli vuonna 1968, jolloin Suomesta muutti Ruotsiin 38 607 henkeä, Suomen väkiluvun ollessa tällöin 4 614 277 (Siirtolaisuusinstituutti 2006; Tilastokeskus 2008). Vuodesta 1945 vuoteen 1996 Suomesta on muuttanut Ruotsiin yhteensä noin 530 000 henkeä (Korkiasaari 2003a; 2003b). Vuonna 2006 Suomi oli jo selvästi muuttunut maastamuuttomaasta maahanmuuttomaaksi. Kyseisenä vuonna nettomaahanmuutto oli noin 10 300 (Tilastokeskus 2009a).

Saksa on useiden työperäisten maahanmuuttajien kohdemaana. Vuonna 1961 Turkin ja Länsi-Saksan hallitukset allekirjoittivat sopimuksen, joka mahdollisti turkkilaisten työperäisen maahanmuuton. Sopimuksen tarkoituksena oli tuoda taloudellista nousukautta elävään Länsi-Saksaan väliaikaista kouluttamatonta työvoimaa Turkista, jossa työttömyysaste oli korkea. Turkki allekirjoitti samanlaisen sopimuksen myös Belgian, Hollannin, Itävallan, Ranskan ja Ruotsin kanssa. Saksalaisten vierastyöläisten oli määrä palata takaisin Turkkiin ja auttaa Euroopasta saamiensa uusien tietojen avulla Turkkiä siirtymään maanviljelystä teollisuuteen. Näin ei kuitenkaan käynyt, vaan suuri osa työntekijöistä jäi Eurooppaan ja usein myös työntekijöiden perheenjäsenet muuttivat pois Turkista. 1970-luvun Euroopan taloudellinen laskusuhdanne päätti turkkilaisten rekrytoinnin, mutta maastamuutto jatkui perheenyhdistämisen perusteella. Tänä päivänä turkkilaisten maastamuutto on hidastunut, ja Turkin asema on jopa muuttumassa maastamuuttomaasta läpikulkumaa useille EU:n alueelle pyrkiville Aasiasta (Afganistan, Bangladesh, Irak, Iran ja Pakistan) saapuville muuttajille. Turkkiin saapuu myös useita työntekijöitä ja eläkeläisiä EU-maista sekä pakolaisia ja turvapaikanhakijoita Lähi-idän maista ja myös kauempaa Aasiasta. (Kirişci 2007.)

Myös Yhdysvallat on tunnettu suuresta maahanmuuttajamäärästä. 1960-luvulta lähtien Yhdysvaltoihin saapuvien ulkomailla syntyneiden määrä on kasvanut merkittävästi. (Lewis 2005, 16.) Lewisin (2005, 18–19) mukaan maahanmuuttajien asemaa työmarkkinoilla voidaan tarkastella kahdesta näkökulmasta. Toisaalta voidaan olettaa, että maahanmuuttajien suuri määrä vaikuttaa negatiivisesti jo maassa asuvien

työnsaantimahdollisuuksiin. Positiivisempi näkökulma asiaan on kuitenkin, että maahanmuuttajat tekevät töitä, joita muut eivät mielellään tee. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että alueilla joissa asuu paljon maahanmuuttajia, löytyy paljon kodinhoitopalvelujen tarjoajia. Vuonna 2007 ulkomailla syntyneitä oli n. 12,6 %⁷ Yhdysvaltojen asukkaista (Factfinder 2007).

Nämä esimerkit osoittavat, minkälaista työperäistä maahanmuuttoa muutamissa esimerkkimaissa on esiintynyt. Työperäistä maahanmuuttoa ei pidä siis nähdä ainoastaan Pohjoismaiden työväliseenä, jolla yritetään paikata väestön pienenemisestä johtuvaa työvoimapulaa. Pohjoismaat kilpailevat yhdessä muiden maiden kanssa osaavasta työvoimasta. Työperäiseen maahanmuuttoon vaikuttavat myös työntävät tekijät työntekijöiden kotimaissa, ja maahanmuuttoa on tapahtunut jo satoja, ellei tuhansia vuosia, eri maiden välillä.

4.3 Työperäinen maahanmuutto Norjassa

Nykyään Norja tunnetaan melko runsaslukuisesta ulkomaalaisväestöstään, mutta näin ei ole ollut aina. Norjan itsenäistyttyä Ruotsin vallan alta 1905, se kärsi suurista muuttotappioista. Vuosina 1825–1945 Norjasta muutti ulkomaille lähes 850 000 asukasta. Suhteessa asukaslukuun maastamuuttomäärä on toiseksi suurin Euroopassa heti Irlannin jälkeen. (Cooper 2005.) Vuodesta 1954 lähtien Pohjoismaiden kansalaisilla on ollut mahdollisuus asettua ja työskennellä ilman työlupaa muissa Pohjoismaissa. Mahdollisuus pohjautuu Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan päätökseen Pohjoismaiden yhteisistä työmarkkinoista. Yhteisten työmarkkinoiden perustaminen ei kuitenkaan vaikuttanut merkittävästi Norjan ja muiden Pohjoismaiden väliseen maahanmuuttoon. Koska muissa Pohjoismaissa työskentely ei edellytä työlupaa, on mahdotonta erotella kuinka suuri osuus pohjoismaiden välisestä maahanmuutosta on työperäistä. (Fischer & Straubhaar 1996, 103; 131; 135.) 1960-luvun lopulla talouden noususuhdanteen seurauksena maahan vastaanotettiin paljon maahanmuuttajia muun muassa Marokosta, Jugoslaviasta, Turkista ja etenkin Pakistanista. (Cooper 2005.) Maahanmuuttajia tarvittiin tekemään lukuisia matalapalkkaisia töitä, joita tekemään ei löytynyt riittävästi norjalaisia työntekijöitä. Kuitenkin vuonna 1975 hallitus kiristi maahanmuuttolainsäädäntöä. Tämä oli Norjan ensimmäinen maahanmuuttoa säätelevä laki. Kiristystoimenpiteitä tehtiin samoihin aikoihin myös muualla Euroopassa. (Cooper 2005.) Kiristystoimenpiteiden taustalla oli lama, jonka katsotaan kansainvälisesti alkaneen vuonna 1973 (Tilastokeskus 2009b).

⁷ Ulkomailla syntyneitä 38,059,694, koko väkiluvun ollessa 301,621,159. (Factfinder 2007.)

Työmarkkinoiden kansainvälistymistä kuvaa hyvin suurimpien ulkomaalaisryhmien muuttuminen Norjassa. Vuonna 1972 eniten maahanmuuttajia Norjaan saapui muista Pohjoismaista (35 %). Vuonna 1992 suurin maahanmuuttajaryhmä oli aasialaiset (33 %). Muista Pohjoismaista saapuneet maahanmuuttajat olivat toiseksi suurin ryhmä (22 %). (Fischer & Straubhaar 1996, 141.) Pohjoismaista saapuneiden maahanmuuttajien suhteellinen väheneminen ja aasialaisten nouseminen suurimmaksi maahanmuuttajaryhmäksi voidaan tulkita merkiksi monimuotoisemmasta kansainvälistymisestä. 2000-luvulla maahan saapuu ulkomaalaisia useista eri maista, vaikka myös Pohjoismaiden välinen, etenkin työperäinen maahanmuutto on edelleen vilkasta.

Vuonna 2008 Norjan taloudellinen tilanne oli erittäin hyvä. Maan työttömyysprosentti oli vain 2,4 %. Työttömyysprosentti on ollut yhtä matala viimeksi 80-luvulla. (Indexmundi 2008.) Työttömyys on yhtä alhaista sekä miesten että naisten keskuudessa, kaikissa ikäryhmissä ja kaikilla aloilla. (Europa 2008.) Muutamassa vuodessa työttömyys on muuttunut työvoimapulaksi (Hovedinnhold i St.meld. nr. 18 2008, 7). EU:n laajenemisen jälkeen (2004) Norjaan suuntautuva työperäinen maahanmuutto on kasvanut merkittävästi. (Migrationinformation 2008.) Vuonna 2006 Norjassa myönnettiin jo noin 40 % enemmän työlupia kuin vuonna 2005. (UDI 2006, 14). Norjan työperäisistä maahanmuuttajista 76 prosenttia saapuu EU-maista. (Olsen 2007, 32.) Suuri osuus selittyy EU:n ulkopuolelta saapuville työntekijöille asetetuilla rajoituksilla. 75 prosenttia työperäisistä maahanmuuttajista on miehiä. Naisia saapuu maahan kuitenkin lähes yhtä paljon. Naisista 70 prosenttia saapuu maahan perheen yhdistämisen seurauksena. (Mt. 2007, 44.) Suurin kasvu maahanmuuttajamäärässä tapahtui vuonna 2007, jolloin maahan saapui 44300 henkilöä (SSB 2008). Tästä huolimatta työvoimaa tarvitaan yhä monilla aloilla.

Vuonna 2004 tilastollisesti aiemmin suuri joukko eli kausityöntekijät, pieneni merkittävästi (73 %) vuoteen 2003 verrattuna. Tämä johtuu kuitenkin siitä, että samaan aikaan maat, joista aiemmin tuli paljon kausityövoimaa, liittyivät EU:hun. Näin ollen kyseisistä maista (Latvia, Liettua, Puola Slovakia, Slovenia, Tshekki, Unkari, Viro) tuleville työntekijöille ei enää myönnetä ETA-maiden kausityöntekijä- tai spesialistilupaa, vaan he saavat tarvittaessa EU-kansalaisten työluvan. (Migrationinformation 2008.)

Norjassa on pula erityisesti osaavasta työvoimasta. Suurin pula on teollisuus- ja rakennusalan osaajista, kuljetustyöntekijöistä ja insinööreistä (erityisesti maa- ja vesirakennusinsinööreistä). Työpaikkoja on täyttämättä myös terveydenhoitoalalla sekä kaupallisella alalla. Työntekijäpula on koko maanlaajuista, mutta erityisen suurta Oslossa sekä Länsi-Norjan Møressa, Romsdalissa ja Rogalandissa. (Europa 2008.) Koska Norjassa on huomattavan paljon luonnonvaroja, myös niiden hyödyntämiseen liittyvillä aloilla tarvitaan paljon työntekijöitä. Luonnonvarat vaikuttavat työvoiman alueelliseen jakautumiseen. Rannikkoalueilla, erityisesti Pohjois- ja Länsi-Norjassa, tärkeä toimiala on kalastus, kun

muilla alueilla tärkeitä työllistäjiä ovat teollisuus ja öljytuotanto. Suurille kaupungeille on ominaista palvelusektorille työllistyminen. (Europa 2008.)

Tulevaisuudessa työvoimapulan ei nähdä olennaisesti pienenevän. Norja kilpailee useiden maiden kanssa osaavasta työvoimasta ja siksi Norjasta tulisi tehdä mahdollisimman houkutteleva maa mahdollisten ulkomailta tulevien työntekijöiden silmissä. (UDI 2006, 15). Lähitulevaisuudessa Norjan taloudellinen tilanne tulee mahdollisesti heikkenemään hieman. Vahvan öljyteollisuuden vuoksi on kuitenkin epätodennäköistä, että taloudessa tapahtuisi suuria notkahduksia. Taloudellinen tilanne voi kuitenkin hieman laskea ulkomaalaisten työntekijöiden määrää. Toisaalta taas määrän voidaan ennustaa hieman lisääntyvän, sillä ETA:n jäsenmaiden kansalaiset saavat liikkua alueella vapaasti⁸. Erityisesti palvelusektorilla työvoimapula tulee todennäköisesti lisääntymään.

Tarkasteltaessa Norjaan saapuvien ulkomaalaisten työntekijöiden määrää pitkällä aikavälillä, ulkomaisten työntekijöiden määrä ei välttämättä tule näkymään työmarkkinoille osallistuvien kokonaislukumäärässä. Haastatteluista nousi esiin, että mitä pidemmällä aikaperspektiivillä työperäisiä maahanmuuttajia tarkastellaan, sitä enemmän he samaistuvat muihin maahanmuuttajiin ja alkuperäisväestöön. Työntekijät tuovat todennäköisesti maahan myös perheensä, jolloin työllisyysprosentti laskee. Maahanmuuttajat käyttävät samoja palveluja kuin muutkin norjalaiset, joten palvelujen tuottamiseen liittyvät kustannukset voivat pitkällä aikavälillä olla suurempia kuin maahanmuuttajien tekemästä työstä saatava hyöty. Yhtä hyvin voi kuitenkin käydä myös esimerkiksi niin, että tulevaisuudessa työperäinen maahanmuutto saa yhä enemmän nomadistisia piirteitä, eikä työntekomaihin kiinnitytä juuri lainkaan.

Tänä päivänä visio työperäisten maahanmuuttajien Norjaan pysyvästi asettumisesta näkyy 1970-luvulla maahan muuttaneiden pakistanilaisten kohdalla. 1970-luvun alussa Norjassa oli pulaa suorittavan työn tekijöistä ja työvoimaa haettiin Pakistanista, jonne avattiin myös rekrytointitoimistoja. Norjaan saapuneilla pakistanilaisilla ei ollut juuri lainkaan koulutusta, joten he työskentelivät matalapalkkaisimmissa ja fyysisesti raskaissa työtehtävissä. Oli myös tavallista, että he tekivät useaa työtä samaan aikaan. Monet 1970-luvulta lähtien töitä tehneet, ovat nyt jo eläkkeellä tai työkyvyttömiä. Huomattava määrä pakistanilaisia on myös saapunut maahan perheen yhdistämisen seurauksena. Pakistanilaisia saapuu Norjaan yhä perhesiteen yhdistämisen perusteella. Määrä ei ole kuitenkaan enää suuri, vuonna 2007 431 pakistanilaista sai oleskeluluvan perheen yhdistämisen perusteella (Tall og fakta 2007, 26). Pakistanilaiset elävät hyvin pitkälti omissa yhteisöissään samoilla asuinalueilla. Näiden alueiden kouluilla on suhteellisen suuri määrä pakistanilaisoppilaita. Suuri osa varsinkaan pakistanilaisnaisista ei puhu norjan kieltä juuri

⁸ ETA:n jäsenmaiden kansalaiset saavat oleskella jäsenvaltioissa kolme kuukautta ilman erillistä oleskelulupaa.

lainkaan. Pakistanilaisten valtaväestöstä eriytymisen vuoksi nykyisten maahanmuuttajien kohdalla integraatiopolitiikka on tärkeässä asemassa.

4.4 Työperäistä maahanmuuttoa säätelevät lait, luvat ja sopimukset

Eri lait, luvat ja sopimukset vaikuttavat työperäiseen maahanmuuttoon sekä mahdollistavasti, että rajoittavasti. Lait, luvat ja sopimukset vaikuttavat myös palvelujen kysyntään ja niiden kehittämismahdollisuuksiin. Näistä syistä seuraavaksi käydään läpi ETA:n ja siirtymäsäädösten, työlupamenettelyn, Venäjän kanssa toteutettavan kahdenvälisen sopimuksen sekä hallituksen työperäistä maahanmuuttoa koskevan kannanoton pääpiirteitä.

4.4.1 ETA ja siirtymäsäädökset

Norja on ollut 1.1.1994 asti ETA:n jäsen. ETA koostuu EU-jäsenmaista sekä kolmesta EFTA:n jäsenmaasta (Islanti, Liechtenstein ja Norja). ETA:n jäsenyys takaa vapaan liikkumisoikeuden talousalueella, eli sen jäsenmaiden kansalaiset voivat vapaasti matkustaa Norjaan ja aloittaa työntöön välittömästi saavuttuaan maahan. Alle kolme kuukautta kestävää työsuhdetta varten ei tarvitse anoa työlupaa. Siirtymäsäädökset rajoittavat kuitenkin Itä-Euroopan (Bulgaria, Latvia, Liettua, Puola Romania, Slovakia, Slovenia, Tshekki, Unkari ja Viro) kansalaisten työskentelyä Norjassa. Työntekijän tulee olla täyspäiväisesti työllistetty, ja hänelle pitää maksaa kansallisen yleisen palkkatason mukaista palkkaa. (UDI 2008a.) Esimerkiksi Suomen luovuttua EU:n itälaajenemisen jälkeen käyttöön otetuista siirtymäsäädöksistä toukokuussa 2006, Norja päätti vielä jatkaa omien säädöstensä noudattamista. Säädökset on tarkoitus kumota viimeistään toukokuussa 2009. (Friberg 2006.) Säädösten noudattamisen taustalla ei ole pyrkimys kontrolloida maahan tulevien ulkomaalaisten työntekijöiden määrää, vaan työntekijöiden palkkatasoa ja työolosuhteita.

4.4.2 Työlupamenettely

Työskenteleminen Norjassa edellyttää työluvan saamista. Työlupaa haetaan Norjan suurlähetystöstä tai konsulaatista muuttajan kotimaasta. Muutamissa tapauksissa työlupaa voi hakea myös vasta Norjaan saapumisen jälkeen. Näissä tapauksissa työntekijän tulee täyttää asiantuntijan tai koulutetun työntekijän vaatimukset. Työlupaa voi hakea Norjasta käsin myös, mikäli hakijalla on jo oleskelu- tai työlupa vähintään kolmeksi kuukaudeksi tai viisumi/kolmen kuukauden työnetsintäviisumi tai hakija on oikeutettu asumaan Norjassa

kolmen kuukauden ajan ilman lupaa (tai viisumia). (UDI 2008a.) Työntekijät ETA:n⁹ jäsenmaista voivat siis hakea työlupaa vasta saavuttuaan Norjaan, sillä heillä on oikeus oleskella ja työskennellä Norjassa kolme kuukautta ilman työlupaa. Jäsenmaiden kansalaiset, joilla on jo työpaikka, voivat aloittamaan työskentelyn heti jätettyään hakemuksen. Työskentelyn aloittaminen edellyttää, että hakemus on asianmukaisesti täytetty ja kaikki vaadittavat dokumentit toimitettu. Työntekijän tulee myös työskennellä täyspäiväisesti ja saada työehtosopimusten mukaista tai muuten työnkuvaan liittyen yleisen palkkatason mukaista palkkaa. (UDI 2008a.) Norjassa läheskään kaikilla aloilla ei ole voimassa työehtosopimusta. Norjan työmarkkinoilla tämän kaltainen sopimusmenettely on yleistynyt vasta viime vuosina. Ne jäsenmaan kansalaiset, jotka saapuvat Norjaan etsimään työtä, ovat oikeutettuja oleskelemaan maassa kuusi kuukautta ilman lupaa.

Työlupaa voi hakea uudesta ulkomaisia työntekijöitä palvelevasta Service Centrestä (ks. s. 57). Mikäli Norjaan saapuva henkilö ei asioi Service Centressä, on työluvan ja esimerkiksi verokortin saaminen huomattavasti monimutkaisempaa. ETA-kansalaisten lisäksi myös lähetetyt työntekijät¹⁰ voivat työskennellä maassa kolme kuukautta ilman työlupaa. Tällöin työntekijöiden tulee ainoastaan ottaa yhteyttä veroviranomaisiin. Poliisi käsittelee suurimman osan työlupahakemuksista, mutta maahanmuuttovirasto eli UDI (Utlendingsdirektoratet, ks. infolaatikko s.39) tekee päätökset koskien niitä hakemuksia, joihin poliisin toimivalta ei riitä. Myös hakemukset, joiden myöntämisessä on epäselvyyksiä, kulkevat UDI:n kautta. Työluvan myöntämisen jälkeen verovirasto (Skatteetaten) myöntää verokortin ja ID- tai D-numeron. D-numero on henkilöitä varten, jotka työskentelevät Norjassa vain väliaikaisesti ja ID-numero annetaan maassa pysyvästi työskenteleville henkilöille. Mikäli työjakso on pidempi kuin kuusi kuukautta, tulee henkilön myös rekisteröityä väestörekisteriin kahdeksan päivän kuluessa maahan saapumisesta. Työluvan hakijan tulee lupaa hakiessaan löytää omaa ammattiaan vastaava työlupakategoria. Työlupakategorioita on yhteensä 29¹¹. (UDI 2008a.)

⁹ 1.1.2008 alkaen työlupamenettelyä on sovellettu myös lähes kaikkien uusien EU-maiden kansalaisiin (Bulgaria, Latvia, Liettua, Puola, Romania, Slovakia, Slovenia, Tshekki, Unkari ja Viro).

¹⁰ Suomessa lähetetty työntekijä on määritelty työntekijäksi, joka työskentelee tavallisesti muussa valtiossa kuin Suomessa ja jonka toiseen valtioon sijoittautunut työnantaja lähettää työhön Suomeen rajoitetuksi ajaksi tarjotessaan valtioiden rajat ylittäviä palveluja (Finlex 2009).

¹¹ Taiteilija/muusikko, Au pair, hyväntekeväisyysjärjestö, etninen kokki, Norjan liiketoiminnan kehittäjä, diplomaatti, ulkomainen yritys tai monikansallinen yritys, ryhmälupa, vierastyöläinen, toimittaja/mediahenkilöstö, pörssivälittäjä, lähetyssaarnaaja, työsuorituksen suorittamisen kannalta välttämätön yhteisyökumppani, rauhanturvaaja, tutkija/ stipendiaatti/ luennoitsija, merimies, kausityöntekijä, asiantuntija lyhytaikainen, asiantuntija/ koulutettu työntekijä, yksityisyrittäjä, urheilija/ valmentaja, opiskelija ja osa-aika työntekijä, tilapäislupa, harjoittelija (ammattillinen koulutus), valmistumisen jälkeinen työnteko, mannerjalustalla työskentely, kalankäsittelyteollisuus, kesätyö, nuorisovaihto kanadalaisille.

Tietolaatikko 2.

The Norwegian Directorate of Immigration (UDI)

UDI perustettiin 1.1.1988 hallituksen maahanmuuttopolitiikan ja maahanmuuttoon liittyvien toimintojen uudelleenorganisoinnin tuloksena. UDI on hallituksen alaisuudessa toimiva Norjan keskeisin toimeenpanoelin maahanmuutto- ja pakolaisasioissa. Ennen UDI:n perustamista vastuu maahanmuuttopolitiikasta oli jaettu useiden eri ministeriöiden kesken. Työ- ja sosiaaliministeriö (Arbeids- og inkluderingsdepartementet) määrittelee vuosittain UDI:n päätehtävät, UDI myös toimii tiiviissä yhteistyössä ministeriön kanssa. UDI:ssa työskentelevien henkilöiden käytännön kokemus ja tietämys on useiden poliitikkojen säätämien säännösten ja lakien taustalla. UDIn tehtävänä on siis määritellä lähtökohdat, joihin käytännöt ja säädökset pohjautuvat. Lakien ja säännösten hyväksymisen jälkeen UDI määrittelee myös kuinka niitä käytännössä toteutetaan. UDI:n rooli on siis yhtäältä tuottaa palveluja ja toisaalta helpottaa maahanmuuttoon liittyviä toimia. Perustamisen jälkeen UDI:n tehtäväkenttä on laajentunut selvästi. Esimerkiksi vuonna 2000 aiemmin poliisin toteuttama pakolaisten haastatteleminen siirtyi UDI:n tehtäväksi. UDI:n työtaakkaa helpotettiin vuonna 2006, kun integraatiovastuu siirrettiin uudelle integraatio- ja moninaisuusyksikölle, IMD:lle. (Diversity Integrerings- og mangfoldsdirektoratet). (UDI 2008a.)

Fyysisesti UDI jakaantuu Osllossa sijaitsevaan päätoimipaikkaan sekä kuuteen alueelliseen toimistoon. UDI:lle kuuluvat lupakäsittelyt ovat kuitenkin ainoastaan päätoimipaikan vastuulla. UDI tarjoaa käytännön apua erilaisiin ongelmatilanteisiin sekä puhelimitse että palvelukeskuksessa. *The Information service (OTS)* on puhelinpalvelu, josta saa tietoa muun muassa hakemusmenettelystä, käsittelyajoista ja oman hakemuksen tilasta. OTS vastaa myös sähköpostitiedusteluihin. Vuonna 2007 OTS vastasi 118 000 puhelinoittoon sekä 45 000 sähköpostiviestiin. Yleisen puhelinpalvelun lisäksi työnantajille on perustettu oma palvelulinja, *työnantajapalvelu*. Puhelinpalvelun lisäksi UDI ylläpitää myös *palvelukeskusta (Service Centre)*, jossa voi paikanpäällä tiedustella muun muassa lupa-asioista.

UDI toteutti vuonna 2006 tutkimuksen, jonka tuloksiin osittain liittyen Service Centre perustettiin vuonna 2007. Yksi osa UDI:n toimintaa on tuottaa tutkimuksia, joiden avulla palveluja kyetään mahdollisesti parantamaan. UDI järjestää myös henkilöstöpalveluyrityksille ja työnantajille tarkoitettuja keskustelutilaisuuksia kolme kertaa vuodessa. Näiden tapaamisten tarkoituksena on keskustella avoimesti UDI:n toiminnasta ja toiminnan kehittämisestä. Myös poliisi ja veroviranomainen ovat usein mukana näissä tapaamisissa. UDI järjestää myös laajempia seminaareja, joissa kerrotaan erilaisista ulkomaiseen työvoimaan liittyvistä asioista. Seminaarit ovat olleet hyvin suosittuja.

Tapauksissa joissa työntekijä ei täytä aiemmin mainittuja ehtoja, tulee työlupaa anoa jo ennen Norjaan saapumista. Tällöin lupahakemukset lähetetään hakijan kotimaan tai lähimpänä olevan maan Norjan suurlähetystöön tai konsulaattiin. Suurlähetystöllä tai konsulaatilla on oikeus tehdä päätös luvan myöntämisestä, mutta niillä ei ole oikeutta hylätä hakemusta. Epäselvissä tapauksissa hakemus lähetetään UDI:n arvioitavaksi, muissa tapauksissa rekisteröintiä varten. Rekisteröinnin jälkeen hakijalle myönnetään tarpeen mukaan maahantulolupa. Norjaan saapumisen jälkeen hakijan tulee seitsemän päivän kuluessa ottaa yhteyttä paikalliseen poliisiin. Lupa on voimassa vasta poliisin vahvistuksen jälkeen. Epäselvissä tapauksissa, joissa hakemus toimitetaan UDI:lle, UDI arvioi hakemuksen uudelleen ja pyytää mahdollisesti lisätietoja suurlähetystöstä tai konsulaatista. Poliisi avustaa UDI:a tässä prosessissa. Jos UDI päätyy kielteiseen päätökseen, hakija voi kolmen viikon sisällä valittaa päätöksestä. Mikäli vielä uudelleenarvioinnin jälkeen UDI pysyy samassa päätöksessä, hakijan voi ottaa yhteyttä siirtolaisuuslautakunta UNE:en (Utlendingsnemndas), jonka päätös on lopullinen. (UDI 2008a.)

Työlupa oikeuttaa yleensä vuoden työskentelyyn Norjassa. Mikäli työlupa on uusittavissa, tulee uusimista anoa vähintään kuukausi ennen luvan päättymistä. Osa työluvista oikeuttaa myös pysyvään massaokeskeluun. Pysyvää oleskelulupaa voi anoa kolmen vuoden maassaolon jälkeen. (Ny i Norge 2008.)

4.4.3 Kahdenvälinen sopimus Venäjän kanssa

Norjan hallituksen tavoitteena on lisätä Norjan ja Venäjän välistä yhteistyötä pohjoisella Barentsin alueella. Venäjä on ainoa Norjan naapurimaa, joka ei ole ETA:n/EFTA:n jäsen. (Hovedinnhold i St.meld. nr. 18, 32.) Tavoitteena on lisätä niin yritysten kuin yksittäisten henkilöiden välistä kanssakäymistä seuraavanlaisilla toimenpiteillä:

- Tilapäisten työlupien myöntämistä venäläisille tullaan helpottamaan.
Barentsin alueen kouluttamattomat työntekijät voivat anoa työlupaa kolmeen Norjan pohjoisimpaan maakuntaan korkeintaan kahden vuoden ajalle. Tähän mennessä työlupia on myönnetty ainoastaan kalateollisuuden parissa työskenteleville, mutta tulevaisuudessa työskentely tulee olemaan mahdollista millä tahansa toimialalla. Lupia tullaan myöntämään myös niille venäläisille, jotka asuvat Venäjällä, mutta haluavat osa-aikaisesti käydä töissä Norjan puolella.
- Kirkenesiin perustetaan Service Centre työlupien myöntämisen nopeuttamiseksi
- Maahanmuuttajasääntöjä tullaan noudattamaan väljemmin. Tämä tulee näkymään esimerkiksi viisumin myöntämiseen vaadittavien dokumenttien kohdalla. Myös rajanylitystä Storskogissa pyritään nopeuttamaan.

- Mikäli hakijat Murmanskista ja Arkangelin oblastista ovat aiemman viisumin kohdalla noudattaneet annettuja ehtoja, tullaan heille tulevaisuudessa myöntämään viisumi jolla voi oleskella Norjassa useamman kerran.
- Hallitus tulee tekemään aloitteen Norjan ja Venäjän välisestä sopimuksesta, joka vähentäisi raja-alueella asuvien henkilöiden rajanylitysseurantaa. (Regjeringen 2008.)

Venäjä on ainoa valtio, jonka kanssa Norja on sopinut kahdenvälisestä sopimuksesta. Norja on saanut useilta valtioilta yhteydenottoja koskien maiden välisen työvoiman liikkuvuuden helpottamista. Näistä esimerkkinä Pakistan, jonka kanssa Norjalla on pitkä historia maahan 1960-luvun lopulta lähtien saapuneiden pakistanilaisten maahanmuuttajien vuoksi. Venäjä on Norjan rajanaapuri ja venäläisiä työskentelee jo erityisesti Pohjois-Norjassa. Sen lisäksi että venäläisten työntekijöiden liikkuminen tulee helpottumaan, Norjan hallituksen tulkinnan mukaan Venäjä hyötyy myös Norjan teknisestä osaamisesta muun muassa öljyteollisuudessa. Kahdenvälisestä sopimuksesta on toteutettu 1.12.2008 alkaen (Regjeringen 2008).

4.4.4 Hallituksen kannanotto koskien työperäistä maahanmuuttoa

Norjan Työ- ja sosiaaliministeriö esitteli parlamentille 18.4.2008 hallituksen kannanoton (St.meld. nr. 18) koskien työperäistä maahanmuuttoa. Kananotto perustuu siihen, että ulkomaalaisten työntekijöiden määrä Norjassa on kasvanut huomattavasti EU:n laajenemisesta (2004) lähtien. Vuonna 2007 työlupia myönnettiin yhteensä 97 868 kappaletta. (Tall og fakta 2007, 23.) Ulkomaalaisten työntekijöiden suuri määrä edellyttää asian ajamukaistamista myös työperäiseen maahanmuuttoon liittyvässä politiikassa.

Hallituksen parlamentille esittelemät kannanotot ovat raportteja jollain erityisalalla tehdystä työstä tai tulevaisuuden politiikkaan liittyvästä keskustelusta. Kananotot ja niiden käsittely Parlamentissa muodostavat usein perustan myöhemmin tehtäville ehdotuksille. (Regjeringen 2008.) Kyseessä oleva kannanotto on hyvin laaja-alainen raportti, joka käsittelee muun muassa työperäisen maahanmuuton historiaa, tulevaisuuden näkymiä sekä haasteita Norjassa. Raportti on erityisen tärkeä, koska se on sitten 1970-luvun ensimmäinen työperäiseen maahanmuuttoon liittyvä kannanotto. Raportin keskeisimmät asiat tulevat kuitenkin esille kahdeksassa ehdotuksessa, joihin on koottu ulkomaalaiseen työvoimaan liittyvän politiikan päälinjaukset ja muutosesitykset.

Hallituksen työperäiseen maahanmuuttoon liittyvässä kannanotossa ovat esillä erilaisten säännösten ja hakumenettelyjen yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen (esitykset 1, 2 ja 3), sosiaalisten näkökohtien huomioiminen (esitykset 4, 5 ja 7) sekä pohjoisen alueen yhteistyön kehittäminen (esitys 6).

Tärkeä muutos tulee olemaan se, että ETA:n /EFTA:n ulkopuolelta tulevat asiantuntijat ja avainhenkilöt voivat aloittaa työskentelyn heti saatuaan norjalaiselta työnantajalta työtarjouksen, jossa palkkataso on tarpeeksi korkea. Näissä tapauksissa maahanmuuttoviranomaiset tulevat myöntämään työntekijälle työluvan neljän viikon kuluessa työnteon aloittamisesta. Ainoa seikka, mitä tämänkaltaisissa tapauksissa tullaan tarkkailemaan, on palkkataso. Myös koulutetut työntekijät voivat aloittaa työskentelyn heti saavuttuaan maahan, mikäli heidän työnantajansa voidaan määritellä vakavasti otettavaksi työnantajaksi. Tällöin työnantajan tulee tarjota yleisten työehtosopimusten mukaista työtä. Myös esimerkiksi kuuluminen Norjan työnantajien keskusliittoon voi vaikuttaa siihen, että työnantaja hyväksytään vakavasti otettavana työnantajana.

Työperäiseen maahanmuuttoon liittyvän lainsäädännön ja lupamenettelyjen yksinkertaistaminen tulee käytännössä näkymään ETA:n/EFTA:n ulkopuolisten työntekijöiden kategorisoinnin yksinkertaistamisessa. Ehdotetut kategoriat ovat: erikoisasiantuntija tai avainhenkilö, koulutettu työntekijä, vastavalmistunut, kausityöntekijä sekä kouluttamaton työntekijä.

Erikoisasiantuntija tai avainhenkilö määritellään palkkatason mukaan. Mikäli henkilön palkka on yli tietyn rajan, häntä voidaan kutsua erikoisasiantuntijaksi tai avainhenkilöksi. Tämän ryhmän henkilöt ovat oikeutettuja perheen yhdistämiseen sekä mahdollisesti pysyvään oleskelulupaan.

Koulutettu työntekijä on henkilö, jonka koulutustaso vastaa vähintään Norjan ammatillista ylemmän toisen asteen koulutusta. Koulutettu työntekijä -kategoriaan kuuluvat myös henkilöt, joiden käytännön pätevyys vastaa edellä mainittua koulutustasoa tai jolla on muita koulutusta vastaavia erityistaitoja tai -tietämystä.

Vastavalmistunut on kolmansien maiden kansalainen, joka on valmistumisen jälkeen oikeutettu kuuden kuukauden työluvaan, jonka turvin henkilö voi etsiä kahteen edelliseen kategoriaan luokiteltavaa työtä.

Kouluttamaton työntekijä on yleinen kategoria, johon kuuluvalla ei ole pätevyitymisvaatimuksia. Kategoriaan kuuluvalla voidaan myöntää väliaikainen lupa, tietyin maantieteelliseen sijaintiin ja seutuun liittyvin rajoituksin, joita ei ole vielä vahvistettu. Lähtökohtaisesti kuitenkin lupia on tarkoitus myöntää Barentsin alueen venäläisille, jotka saapuvat työskentelemään jossakin kolmesta Norjan pohjoisimmista maakunnista.

Pohjoisen alueen yhteistyötä pyritään väliaikaisten lupien myöntämisen lisäksi kehittämään perustamalla Service Centre Kirkenesiin, joka sijaitsee lähellä Norjan ja Venäjän välistä rajaa. Keskus tulee tarjoamaan samanlaisia palveluja kuin jo tällä hetkellä Oslossa toimiva Service Centre. Service Centren tavoitteena on helpottaa työperäistä maahanmuuttoa ja ennen kaikkea siihen liittyviä lupa-asioita. Keskuksen toiminta perustuu eri viranomaisten toimintaan yhteisessä palvelukeskuksessa.

Tällä hetkellä työperäisille maahanmuuttajille ei tarjota mahdollisuutta osallistua maksuttomaan kielikoulutukseen. Tulevaisuudessa pyritään selvittämään miten työntekijöille kyettäisiin järjestämään mahdollisuus opiskella norjan kieltä. Todennäköisesti työnantaja tulee olemaan vastuussa työntekijöiden koulutukseen osallistumisesta. Kannanoton tavoitteena on myös kehittää tehokkaampia menetelmiä sosiaalisen syrjinnän ehkäisemiseksi. Sosiaalinen syrjintä on noussut ongelmaksi erityisesti lähetettyjen työntekijöiden kohdalla.

Tietolaatikko 3.

1. Esitys: yksinkertaisemmat säännökset

a) ETA/EFTA-kansalaiset

- ei enää vaadita lupia
- siirtymäsäännöksistä keskustellaan (Bulgaria ja Romania)

b) Kolmansien maiden kansalaiset:

- suurempi vastuu työnantajille
- työntekijät voivat aloittaa työnteon ennen työluvan myöntämistä
- työnetsintäajan pidentäminen
- vähemmän hakemuskategorioita

2. Esitys: enemmän ja laadukkaampaa informaatiota

- oma web-portaali
- työ- ja hyvinvointi palvelun tuottama informaatio ETA-alueen maahanmuuttajille laajennetaan koskemaan myös kolmansien maiden kansalaisia
- pohditaan miten ulkomaalaispalvelu voi paremmin edistää työmahdollisuuksia Norjassa

3. Esitys: yksinkertaistetaan hakemusmenettelyä ja hakemusten käsittelyä

- maahanmuuttoviranomaisille tietokonepohjainen hakemusten käsittelyjärjestelmä
- hakemusten käsittelyn maksimijaksi neljä viikkoa
- enemmän yhdistettyjä palvelutoimistoja (esim. service centre)

4. Esitys: Enemmän huomiota integraatioon

- kehitetään tervetulopaketti työperäisille maahanmuuttajille
- selvitetään mahdollisuutta kielikoulutukseen (vapaaehtoinen, työnantajalla vastuu)
- kehitetään korkean koulutuksen hyväksymisjärjestelmää
- tuetaan järjestöjen toimintaa

5. Esitys: Kehitetään työkaluja sosiaalista syrjintää vastaan

- toimeenpannaan ja kehitetään edelleen sosiaalisen syrjinnän ehkäisyn toimintasuunnitelmaa
- ulkomaisen työvoiman rekrytointi ei saa johtaa kotimaisen työvoiman syrjäyttämiseen tai heikentää norjalaisen työelämän sopimuksia ja säännöksiä

6. Esitys: Huomio pohjoiseen alueeseen

- venäläisille paremmat mahdollisuudet työskennellä Barentsin alueella
- (tilapäistyölupia ilman vaatimuksia pätevöitymisestä)
- Service centren perustaminen Kirkenesiin
- muutoksia viisumin tarkistukseen ja kontrolliin rajaa ylittäessä
- tavoitteena rajan ylityksen yksinkertaistaminen

7. Esitys: Kehitetään toimenpiteitä "brain drain"-ilmiön vähentämiseksi

- ollaan mukana kehittämässä kansainvälisiä standardeja
- kehitetään kansallisia standardeja
- otetaan selvää joukkomuuttoliikkeisiin liittyvistä sopimuksista. (St.meld. nr. 18.)

4.5 Ammattiryhmiä

Tärkeimpiin ulkomaisen työvoiman ammattiryhmiin perehtymisen tavoitteena on tuoda esille konkreettisemmalla tasolla ulkomaisten työntekijöiden asemaa Norjan työmarkkinoilla, sekä kuvata miten ulkomaiseen työvoimaan liittyvät poliittiset päätökset vaikuttavat tiettyjen ammattiryhmien työskentelyyn.

4.5.1. Hoitohenkilöstö

Lähes puolet maailman 191 miljoonasta maastamuuttajasta on naisia. (OSCE ym. 2006, 1, 19.) Koulutetut naismuuttajat työskentelevät useimmiten hyvinvointi- ja sosiaalialalla. (OSCE ym. 2006, 19.) Norjan sairaanhoitajaliitto vastustaa hoitohenkilökunnan massarekrytointia etenkin kolmansista maista. Syy tähän on se, että Norjan katsotaan ikään kuin varastavan maahan tulevien sairaanhoitajien lisäksi myös henkilöiden koulutukseen käytetyt varat. Sairaanhoitajaliitto myös painottaa, että hoitajat ovat tarpeellisia kotimaissa, eikä Norjassa ole todellista sairaanhoitajapulaa. Myös koko valtion strategiana on ehkäistä aktiivista rekrytointia köyhistä maista. Ongelma nostetaan esille uudessa työperäistä maahanmuuttoa käsittelevässä hallituksen kannanotossa (St.meld. nr. 18). Hallitus pyrkii kehittämään eettisiä standardeja, joiden avulla ongelmaksi muodostunutta aivovuotoa kyettäisiin käsittelemään nykyistä paremmin. Seip (2007, 45) on tutkimuksessaan ehdottanut ongelmaan ratkaisua. Hänen mielestään köyhien maiden koulutuksen tukeminen kumoaisi väitteet, joiden mukaan Norja käyttää hyväkseen maiden koulutusta. Jos Norja panostaisi sairaanhoitajien koulutukseen etenkin niissä kolmansissa maissa, joista todennäköisesti saapuisi useita sairaanhoitajia, olisi hoitohenkilöstöllä mahdollisuus halutessaan työskennellä ulkomailla, mutta valtio olisi kykenevä kouluttamaan tarpeeksi sairaanhoitajia myös omiin tarpeisiinsa.

ETA:n kansalaisten vapaa liikkuvuus helpottaa hoitohenkilökunnan rekrytointia alueelta. Norjan hallituksen periaatteena onkin tukea ulkomaisen työvoiman rekrytointia ensisijaisesti eurooppalaisilta työmarkkinoilta (Hovedinnhold i St.meld. nr.18, 11). Norjan työhallinto (Aetat, nykyinen työ- ja hyvinvointihallinto NAV) rekrytoi vuosina 1998–2003 hoitohenkilökuntaa ulkomailta. Tänä aikana rekrytoitiin yhteensä 1883 henkilöä. Eniten henkilökuntaa saapui Norjaan Saksasta, Suomesta, Itävallasta, Italiasta ja Puolasta. Rekrytointikokemusten perusteella ETA:n ulkopuolelta tulevan hoitohenkilökunnan voi olla hankalaa pätevoityä työskentelemään Norjassa, koska hoitajana työskentelemiseen tarvittavan luvan saaminen edellyttää norjankielen osaamista. (St.meld. nr. 18, 72.) Usein ulkomailta saapuvien sairaanhoitajien kotimaassa suorittama koulutus ei vastaa täysin

Norjan sairaanhoitajakoulutusta. Tämän vuoksi hoitajat joutuvat täydentämään koulutustaan osa-alueilta, jotka heidän aiemmasta koulutuksestaan puuttuvat tai ovat vähäisempiä kuin Norjassa vaaditaan. Täydennyskoulutustarve vaihtelee yksilöllisesti ja etenkin sen mukaan mistä maasta henkilö saapuu. Koulutus kestää useimmiten muutaman vuoden ja tänä aikana henkilöt voivat työskennellä avustavina sairaanhoitajina. Esimerkiksi Puolasta on yritetty rekrytoida sairaanhoitajia Norjaan, mutta norjankielen osaaminen on noussut liian suureksi ongelmaksi ja rekrytointiyrityksistä on luovuttu. 2000-luvun alkupuolella Norjassa toteutettiin hallinnon tasolta sairaanhoitajien rekrytointia Suomesta. Ulkomailta ja myös ETA:n ulkopuolelta rekrytointia on siis kokeiltu myös hallinnon tasolta, joten nykyisellä passiivisen tai jopa negatiivisen rekrytointipolitiikan taustalla on omakohtaisia kokemuksia.

Norjan viranomaiset eivät enää suoraan rekrytoi hoitohenkilökuntaa ulkomailta, mutta rekrytointikanavana toimii esimerkiksi EURES (ks. s. 55). Myös EURES:in henkilökunta on huomionut, että puutteelliset norjan- tai jopa englanninkielen taidot vaikeuttavat rekrytointia selvästi. Saadakseen pätevää ja kielitaitoista hoitohenkilökuntaa Norjaan valtio onkin maksanut EURES:ille ja PES:ille (The Public Employment Services) kielikoulutuksen järjestämisestä Puolassa ja Saksassa. Ennen ulkomailta rekrytointia hallituksen tavoitteena on saada työllistettyä maassa olevat työttömät (Hovedinnhold i St.meld. nr. 18, 11). Norjassa myös hyvin suuri osa sairaanhoitajista työskentelee vain osa-aikaisesti. Hoitajapula pienenee merkittävästi, jos osa-aikaiset työsopimukset saataisiin muutettua kokoaikaisiksi.

4.5.2. Rakennustyöntekijät

Tyypillinen Norjassa työskentelevä ulkomaalainen on puolalainen alle 30-vuotias mies, joka työskentelee rakennusalalla. Verrattuna muiden maiden kansalaisiin, puolalaisia työntekijöitä on Norjassa moninkertainen määrä. Vuonna 2007 puolalaisille myönnettiin työlupia (uusia ja uusittuja lupia) yhteensä 53 148. Seuraavaksi suurin ryhmä on liettualaiset, joille myönnettiin yhteensä 13 626 lupaa. (Tall og fakta 2007, 24.). Norjassa tietyillä aloilla vallitseva työvoimapulan vuoksi Norja on vastaanottanut huomattavasti enemmän työntekijöitä uusista EU-maista kuin muut Pohjoismaat (Hovedinnhold i St.meld. nr. 18, 13). Nimenomaan puolalaisten suuri määrä selittyy osittain sillä, että puolalaisilla on Norjassa pitkä historia kausityöläisinä. Ennen Euroopan unioniin liittymistä puolalaisilla oli mahdollista työskennellä Norjassa kolmen kuukauden ajan kausityöntekijöinä. Moni puolalainen työntekijä tuntee jonkun, joka on aiemmin työskennellyt Norjassa. EU-maiden työntekijöistä 85 prosenttia onkin rekrytoitunut työhön oman verkoston kautta (St.meld. nr. 18, 68). Sosiaalisen verkoston kautta saadaan tietoa maasta, ja se auttaa myös työpaikan löytämisessä.

Rakennustyöläisiä edustavan liiton suhtautuminen ulkomaisen työvoiman rekrytointiin on hyvin erilainen kuin sairaanhoitajien liiton. Liitto myöntää avoimesti, että Norjassa ei ole tarpeeksi työvoimaa vastaamaan jatkuvaan rakennustarpeeseen, tämän vuoksi ulkomaisten työntekijöiden rekrytointi on tärkeää. Rakennustyöläisiä edustava liitto nostaa kuitenkin esille rakennustyöläisiin kohdistuvan syrjinnän. Työläiset elävät usein huonoissa oloissa eivätkä ole välttämättä tietoisia kaikista heille kuuluvista etuuksista. Rakennustyöläisten etuuksia ei voida kuitenkaan Norjasta käsin aktiivisesti valvoa, sillä suuri osa (joka ei näy työlupien määrässä) työläisistä on Puolasta lähetettyjä työntekijöitä. Lähetettyjen työntekijöiden suuri määrä selittyy sillä, että Norjassa ovat voimassa vielä siirtymäsäännökset, jotka liittyvät EU8-maista lähtöisin olevien työntekijöiden vapaaseen oleskeluun ja työskentelyyn EU/ETA-maissa. Mikäli norjalainen työnantaja palkkaa puolalaisen työntekijän, hänen on maksettava työntekijälle yleisten sopimusten mukaista palkkaa (Friberg 2006). Säännökset eivät kuitenkaan koske palveluntarjoajia. Näin ollen puolalaiset rakennusyritykset tarjoavat rakennuspalveluja, jotka sisältävät myös työvoiman. Nämä palvelut voivat suhteessa tulla paljon halvemmiksi kuin pelkkien työntekijöiden palkkaaminen.

Suuri osa puolalaisista rakennustyöntekijöistä on koulutettuja, mutta Norjassa heitä ei palkata koulutusta vastaaviin tehtäviin. Ongelmana on, ettei puolalaisten koulutuksen hyväksymiseen ole Norjassa sopivaa järjestelmää. Tiettyjen alojen koulutus on hyvinkin yhdenmukainen Norjan vastaavan koulutuksen kanssa, kuten esimerkiksi sähköasentajan koulutus. Muiden rakennusalaan liittyvien koulutusten hyväksymis- ja koulutusjärjestelmä olisi kuitenkin tarpeellinen.

Vaikka puolalaiset maastamuuttajat usein palaavat työkomennuksen jälkeen takaisin Puolaan, Bakkenin (2008) mukaan Norjassa työskentelevät puolalaiset käyttäytyvät eri tavalla. Aiemmin myös Norjassa työskennelleet puolalaiset palasivat takaisin Puolaan ehkä vuoden tai kahden kuluttua, mutta tällä hetkellä näyttää siltä että puolalaiset asettautuvat Norjaan pysyvästi. Tästä kertoo muun muassa se että työntekijöiden puoliset ja perheet ovat muutaman viime vuoden aikana enenevässä määrin muuttaneet Norjaan. Puolalaisille perhesiteen perusteella myönnettyjen lupien määrä on kasvanut selvästi. Vuonna 2005 lupia myönnettiin 748 kappaletta, kun taas vuonna 2007 lupamäärä oli jo 3 292. (Tall og fakta 2007, 26.)

Puolan ulkoministeri Anna Fotyga pohti loppuvuodesta 2006 vieraillessaan Oslossa, miten hänen toimenkuvaansa vaikuttaa erittäin suuri ulkomailla asuva puolalaisväestö. Luonnollisesti tällainen tilanne vaikeuttaa ulkoministerin tehtävien hoitamista. Fotyga kertoi olevansa tyytyväinen siihen, miten hyvin puolalaiset on otettu vastaan Norjassa, mutta toivoo puolalaisten vielä jonain päivänä palaavan takaisin kotimaahansa. (Aftenposten 2006.)

4.5.3. Korkeasti koulutetut

Keväällä 2008 julkaisun hallituksen työperäiseen maahanmuuttoon liittyvän kannanoton lisäksi valmisteilla on kannanotto koskien korkeasti koulutettujen, erityisesti tutkijoiden rekrytointia Norjaan ajanjaksolla 2009–2016. Varsinkin matemaattisilla, luonnontieteellisillä ja teknisillä aloilla on pulaa asiantuntijoista. Kannanotossa pyritään nostamaan esille, miten suuri arvo muutamalla asiantuntijalla on useaan kouluttamattomaan työntekijään. Kannanotossa esitetään siis, että määrän sijaan huomio tulisi kiinnittää laatuun.

Korkeasti koulutetut työntekijät voidaan jakaa ETA:n jäsenmaiden ja muiden maiden kansalaisiin. ETA-alueelta sekä pakolaisina ja turvapaikan hakijoina maahan saapuu jo tarpeeksi kouluttamattomia työntekijöitä, joten heitä ei oteta enää ETA-alueen ulkopuolelta, josta Norjaan saapuu kuitenkin korkeasti koulutettuja työntekijöitä. Hallituksen kannanotossa onkin ehdotettu toteutettavaksi toimenpiteitä, jotka helpottavat näiden korkeasti koulutettujen henkilöiden mahdollisuuksia työskennellä Norjassa. Toimenpiteet ovat tärkeitä asiantuntijoista käytävän kovan kilpailun vuoksi. Mikäli työluvan saanti Norjaan vie liikaa aikaa, parhaat työntekijät työllistyvät nopeasti muihin maihin. Ei voida kuitenkaan sanoa, että Norja pyrkisi aktiivisesti rekrytoimaan korkeasti koulutettuja asiantuntijoita.

Eniten asiantuntija/koulutettu -työluvalla maahan saapui vuonna 2007 henkilöitä Intiasta (617). Toiseksi eniten asiantuntijoita saapui Venäjältä (254) ja kolmanneksi Yhdysvalloista (232). (Tall og fakta 2007, 24.) Suurin osa intialaisista työskentelee insinööreinä. Noin joka kolmas korkeasti koulutettu muuttaa Norjaan tietyn työpaikan vuoksi. Toinen kolmannes taas muuttaa puolison vuoksi ja viimeinen kolmannes muista syistä. Työpaikan vuoksi maahan muuttaneet asuvat ympäri Norjaa. Esimerkiksi ulkomaalaisia tutkijoita työskentelee eniten Oslossa, mutta lähes yhtä paljon Pohjois-Norjassa Tromsøssa.

Norjan asiantuntijakapasiteetin ollessa melko pieni, esille nousee kysymys siitä, onko asiantuntijoiden työpanos tärkeintä tutkimustyössä vai käytännön työssä, kuten esimerkiksi yritysten neuvonantajina. Norjassa onkin käyty keskustelua esimerkiksi lääketieteen asiantuntijoiden tärkeästä roolista toisaalta tutkimustiedon tuottajina ja toisaalta potilaiden hoitajina.

Yhteenvedo Norjaan suuntautuvasta työperäisestä maahanmuutosta

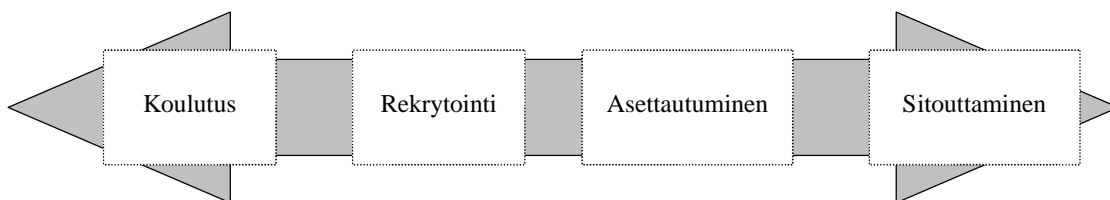
- Työvoimapula on ajankohtainen ongelma Norjassa.
- Työperäinen maahanmuutto on yksi tekijä, jolla voidaan vastata työvoimapulaan.
- EU:n laajanemisen jälkeen (2004) työperäinen maahanmuutto uusista jäsenmaista Pohjoismaihin, etenkin Norjaan, on lisääntynyt merkittävästi.
- Työperäinen maahanmuutto ei ole ainoastaan 2000-luvun ilmiö, vaan sillä on pitkät juuret historiassa.
- Usean ETA:n jäsenmaan jo luovuttua uusien jäsenmaiden kansalaisten ETA-maissa työskentelyä rajoittavista säädöksistä, Norja jatkaa säädösten noudattamista korkeintaan toukokuuhun 2009 saakka.
- 18.4.2008 julkaistiin työperäistä maahanmuuttoa koskeva kannanotto, joka tulee olemaan merkittävässä roolissa uutta työperäiseen maahanmuuttoon liittyvää lainsäädäntöä ja muita linjauksia toteutettaessa.

5. Työperäiseen maahanmuuttoon liittyvät palvelut ja toimijat Norjassa

Tässä luvussa esittelen erilaisia työperäiseen maahanmuuttoon liittyviä palveluja ja toimijoita. Luvussa pyrin siis vastaamaan kysymykseen: minkälaisia työmarkkinoiden kansainvälistymistä tukevia palveluja Norjassa tarjotaan. Palveluntarjoajien ja muiden toimijoiden esittely toimii pohjana luvun kuusi analyysille siitä, kuinka palveluntuottajat vastaavat työmarkkinoiden kansainvälistymiseen.

5.1 Työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelujaottelu

Työssä käsiteltävät työmarkkinoiden kansainvälistämispalvelut voidaan jakaa koulutuspalveluihin, rekrytointipalveluihin, asettautumispalveluihin ja sitouttamispalveluihin. Koulutuspalveluja edustavat esimerkiksi kielikoulutus ja erilaiset ammatillista koulusta täydentävät koulutukset. Rekrytointipalvelujen tuottajat tarjoavat palveluja sekä ulkomaisia työntekijöitä etsiville työnantajille että Norjasta töitä etsiville ulkomaisille työntekijöille. Asettautumispalvelut ovat työperäisen maahanmuuttajan maahan asettumisen kannalta keskeisiä palveluja. Asettautumispalveluihin kuuluu muun muassa työ- ja oleskeluluvan myöntäminen. Sitouttamispalvelujen tarkoitus taas on sitouttaa työperäiset maahanmuuttajat uuteen kulttuuriin ja elinympäristöön. Sitouttamispalveluihin voidaan katsoa kuuluvaksi esimerkiksi erilaiset sosiaaliset aktiviteetit.



KUVA 3. Työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelut

Raunio (2007) on määritellyt työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelujen tuottajaksi organisaation tai toimijan, joka tuottaa palveluja ulkomaalaisen työvoiman rekrytoimiseksi valtion sisältä tai ulkomailta, maahanmuuttajien sopeuttamiseksi työelämään, uuteen

asuinympäristöönsä tai sosiaalisiin verkostoihin sekä muita työnantajan tarvitsemia palveluja ulkomaalaisen työvoiman työllistämiseksi (neuvonta ja konsultointi, verotuskysymykset, lainsäädäntö jne.). Palvelu voi olla julkisen, yksityisen tai julkisen ja yksityisen sektorin yhdessä tuottamia. Lähes 50 % Norjan työvoimasta työllistyy yksityiselle palvelusektorille. Yksityisen sektorin palvelut liittyvät vähittäismyyntiin, liikenteeseen/kuljetukseen, rahoitukseen, ICT:hen, turismiin, viihteeseen, yrityskonsultointiin, kotitalouspalveluihin jne. Yksityinen sektorin palvelut ovat Norjan kansantaloudelle kaksi kertaa niin tärkeitä kuin julkisen sektorin palvelut. (ECON, 4.)

5.2. Kielikoulutus

Syyskuussa 2003 otettiin käyttöön uusi *perehdytyslaki* (pakollinen alkaen 1.9.2004), joka takaa pakolaisille ja henkilöille, joille on myönnetty oleskelulupa poliittisista tai humanitaarisista syistä, mahdollisuuden ja velvollisuuden osallistua maahanmuuttajille tarkoitettuun perehdytysohjelmaan. Lakia täydennettiin vuonna 2005. 1.9.2005 alkaen, muiden kuin ETA:n/EFTA:n alueelta tulevien maahanmuuttajien tulee osallistua 300 tunnin koulutukseen, joka sisältää norjan kielen opetusta ja yhteiskunnallisia opintoja. Koulutukseen osallistuminen on edellytys oleskeluluvan tai kansalaisuuden saannille. (Vox & Norwegian Directorate for Education and Training 2006, 8.) ETA:n/EFTA:n ulkopuolelta tulevien työntekijöiden on suoritettava sama koulutus, mutta he joutuvat kustantamaan koulutuksen itse. Vaihtoehtoisesti myös työnantaja voi osallistua kustannuksiin. ETA:n/EFTA:n sopimusten perusteella maahan tulevat eivät saa osallistua koulutukseen. Oikeutta tai velvoitetta kyseiseen koulutukseen ei ole myöskään opiskelijoilla tai au-paireilla. (UDI 2008b.)

Vox eli Norjan aikuiskoulutusopisto (Norwegian Institute for Adult Learning) on Norjan opetus- ja tutkimusministeriön alainen yksikkö. Voxin tehtäviin kuuluu vastata etenkin maahanmuuttajien koulutuksesta. Voxin tehtävänä on kehittää johdatuskurssien opetussuunnitelmaa ja sen toimeenpanoa, jakaa hallituksen rahoitusta koulutusta tarjoaville yhdistyksille sekä perustaa omia koulutusyksiköjä. Yksikkö myös toimii yhdessä muiden perusopetusta tuottavien toimijoiden kanssa. (Vox 2008.)

Kunnat ovat velvoitettuja tarjoamaan maahanmuuttajille kielikoulutusta (perehdytysohjelma) kolmen kuukauden kuluessa henkilön saapumisesta. Kielikoulutus on organisoitu kolmella tavalla, riippuen osallistujien koulutustaustasta. Koulutus voi olla perinteistä luokkaopetusta tai yhdistettynä osa-aikaiseen työskentelyyn. Kuntien tarjoaman maksuttoman peruskielikoulutuksen lisäksi esimerkiksi Oslolla on useita

kielikoulutusmahdollisuuksia¹². Peruskielikoulutusta tarjoaa Oslo Adult Education. Keskus tarjoaa myös maksullista kielikoulutusta niille, jotka eivät ole oikeutettuja ilmaiseen koulutukseen. (ks. Oslo Adult Education 2008.) AOF tarjoaa peruskurssien lisäksi lastenhoitoapua ja naisille suunnattuja kursseja. (ks. AOF Oslo 2008.) Eri palveluntuottajat tarjoavat myös esimerkiksi nuorille suunnattuja kursseja tai yhteistä kielikoulutusta vanhemmille ja lapsille.

Tietolaatikko 4.

Lupa harjoittaa ammattia

Kaikki ulkomailla suoritettut tutkinnot eivät automaattisesti oikeuta ammatin harjoittamista Norjassa. Tiettyjen ammattien, esimerkiksi terveydenhoitoalan, harjoittaminen Norjassa edellyttää lupaa. (NOKUT 2008.) Lupa ammatinharjoittamiseen saadaan kyseisen ammatin harjoittamisen valvontaan erikoistuneelta viranomaistaholta.

Ennen luvan myöntämistä täytyy ulkomailla suoritettut opinnot kyetä tunnistamaan Norjassa vaadittavia opintoja vastaaviksi. NOKUT (The Norwegian Agency for Quality Assurance in Education) vastaa korkeakouluopintojen ECTS-opintopisteiden myöntämisestä tai kandidaatin, maisterin tai tohtorin tutkinnon yleisestä Norjan tutkintojärjestelmän mukaisesta hyväksyttävyydestä. Kun ulkomainen tutkinto on hyväksytty Norjassa, henkilö voi hakea lupaa, joka oikeuttaa työskentelemään Norjassa. (NOKUT 2008.) Usein luvan saaminen edellyttää hakijalta 1–2 vuotta kestävään täydennyskoulutukseen osallistumista. Syynä tähän on eri maiden tutkintojen erilaiset painotukset. Koulutuksen aikana sairaanhoitajat voivat kuitenkin työskennellä avustavina hoitajina sairaaloissa ja etenkin sairaskodeissa.

Terveydenhoitohenkilöstölaissa on määrätty, että terveydenhoitoalalla lupien ja lisenssien myöntämisestä on vastuussa The Norwegian Registration Authority for Health Personnel (SAFH). Lupa antaa hakijalle virallisen oikeuden harjoittaa terveydenhoitoalan* ammattiaan Norjassa. Lupa on pysyvä oikeus ammatinharjoittamiseen, kun taas lisenssi sisältää joitakin rajoituksia. Rajoitus tai rajoitukset voivat muun muassa määritellä lisenssin voimassaoloajan tai sen, saako hakija harjoittaa ammattiaan täysin itsenäisesti tai mahdollisesti ainoastaan valvonnan alaisena. (SAFH 2008.)

* Terveydenhoitoalaan katsotaan kuuluvaksi seuraavat ammatit: lääkäri, hammaslääkäri, kättilö, sairaanhoitaja, psykologi, fysioterapeutti, toimintaterapeutti, laboratorioteknikko, hoitoapulainen, suuhygienisti, optikko, jalkahoitaja, proteesi-/ortoositeknikko, kiropraktikko, sosiaalkasvattaja, farmaseutti, röntgenhoitaja, kliininen ravintofysiologi, hammasteknikko, ortopedi, perfuusionisti, sairaankuljettaja, avustava farmaseutti, kuulontutkija, osastosihteeri, hoitotyöntekijä, hammashoitaja. (NOKUT 2008.)

Tilanteesta riippuen ulkomaisen työvoiman rekrytoijat hoitavat kielikoulutuksen eri tavoin. Julkisen sektorin rekrytoidessa sairaanhoitajia Oslon ystävyyskaupungista Vilnasta, ehdokkaille järjestettiin 10 viikon kielikoulutus Vilnassa. Tämän koulutuksen maksoivat

¹² Erilaisia maksullisia ja maksuttomia kielikursseja tarjoavat myös Folkeuniversitet i Oslo, Aftenskolen, International Summer School, Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA), Berlitz Language Services, Stamina Kurssenter AS, sekä NorLearn. Norjan kielen opetusta on saatavissa myös internetissä. (Welkommen Oslo 2008.)

Osloin kaupunki ja keskusvirasto. Henkilöstöpalveluyritys Manpower on useita kertoja järjestänyt kielikoulutusta erityisesti Puolassa. Koulutus kestää yleensä kuusi viikkoa, ja osallistujille maksetaan koulutukseen osallistumisesta. Osallistujien täytyy läpäistä koulutus saadakseen töitä Norjasta. Suurin osa Manpowerin työntekijöistä osallistuu kuntien järjestämään kielikoulutukseen sen edullisuuden vuoksi. Manpower on kerran järjestänyt oman kielikurssin, mutta koulutus keskeytettiin heikon osanoton vuoksi. Kurssin opettajana oli yliopiston norjan kielen opettaja.

5.3. Rekrytointipalvelut

Tässä luvussa on käsitelty rekrytointipalveluja muutamien palvelutuottajien ja -tapausten kuvausten avulla. Rekrytointipalvelut voidaan yksinkertaistaen jakaa yksityisen ja julkisen sektorin tuottamiin palveluihin, vaikka useimmiten rekrytoinnissa ei käytetä ulkopuolista palvelun tarjoajaa, vaan kontaktointi tapahtuu toimijoiden omien verkostojen kautta. Erityisesti suurilla kansainvälisillä yrityksillä, kuten StatOil tai Accenture, on laajat kansainväliset kontaktiverkostot ja kansainvälisesti toimiva rekrytointi.

EURES:in teettämässä tutkimuksessa (Perduco 2007) tarkasteltiin ulkomaisen työvoiman rekrytointikanavia. Lukumäärä (Taulukko 1.) kertoo siitä, kuinka moni yritys on hyödyntänyt kyseistä kanavaa rekrytoidessaan työntekijöitä EU:n jäsenvaltioista. Kukaan 583:sta vastaajasta on voinut käyttää useampaa kuin yhtä rekrytointikanavaa. Työvoima ostettuna palveluna ei kuvaa työvoiman suoranaista rekrytointia, vaan tilannetta jossa ulkomaiselta palveluntuottajalta ostetaan palvelu, joka sisältää myös työntekijät. Esimerkiksi rakennusalalla toimeksiantoja tilataan usein ulkomaisilta rakennusyhtiöiltä. Tällöin rakennusyhtiö tuo myös rakennustyöläiset kotimaastaan ja vastaa itse rakennustyöläisten palkanmaksusta. Kyseessä olevia työntekijöitä kutsutaan lähetetyiksi työntekijöiksi (posted workers).

Taulukko 1. EU-maiden työntekijöiden rekrytoinnissa hyödynnetyt rekrytointikanavat 2007. (n=583)

Rekrytointikanava	lukumäärä	%
Oma verkosto	497	85
Ilmoitus sanomalehdessä tai internetissä	261	45
Henkilöstöpalveluyritys Norjassa	210	36
Ostettuna palveluna ¹³	99	17
Henkilöstöpalveluyritys ulkomailla	63	11
EURES	28	5

(Lähde: Perduco 2007.)

Käytetyin rekrytointikanava on oma verkosto. Esimerkiksi puolalaisten keskuudessa, joita Norjassa on suuri määrä, on yleistä että jo maassa olevat työntekijät esittelevät norjalaisille työnantajilleen tuttuja puolalaisia työntekijöitä. Mikäli esittelevä työntekijä on työnantajan mielestä luotettava työntekijä, on hyvin yleistä että työnantaja palkkaa myös tämän esittelemiä henkilöitä. Usein ulkomaisia työntekijöitä etsitään myös sanomalehden tai internetin kautta. Myös henkilöstöpalveluyrityksiä käytetään työntekijöiden etsinnässä. Huomattavasti useampi työnantaja käyttää työntekijöiden etsintään norjalaista kuin ulkomailla sijaitsevaa henkilöstöpalveluyritystä. Noin 17 % työvoimasta saapuu Norjaan ostetun palvelun mukana. Tätä harvinaisempaa ovat ulkomaisen henkilöstöpalveluyrityksen käyttö sekä EURES:in palvelujen käyttö.

5.3.1. Sairaanhoitajien suorarekrytointi

Oslo kaupunki toteutti 2000-luvun alkupuolella kaksi sairaanhoitajien rekrytointiprojektia, joissa se rekrytointipalvelujen käyttämisen sijaan rekrytoi hoitajia itse. Sairaanhoitajien rekrytoinnin lähtökohtana oli Oslo ja Vilnan ystävyyskaupunkiprojekti ja rekrytointi toteutettiin kaksi kertaa. Ensimmäisellä kerralla rekrytoitiin 19 sairaanhoitajaa Oslo kaupungille, ja rekrytoinnin toteutti oman toimen ohella kaupungin työntekijä. Sairaanhoitajia ei rekrytoitu suoraan sairaaloille, vaan heidät palkattiin Oslo kaupunginosiin. Positiivisten kokemusten seurauksena toteutettiin myös toinen projekti. Tällöin rekrytoinnista oli korkeampana tahona vastuussa terveydenhuollon keskusvirasto, ja

¹³ Rekrytointikanava ostettuna palveluna tarkoittaa palvelun ostamista uusissa EU-maissa (Bulgaria, Latvia, Liettua, Puola, Romania, Slovakia, Slovenia, Tshekki, Unkari ja Viro) toimivilta yrityksiltä.

17 sairaanhoitajaa sijoitettiin eri puolille Norjaa. Molemmissa tapauksissa yhteistyökumppaneina olivat Norjan suurlähetystö ja sairaanhoitajaliitto. Sairaanhoitajia haettiin ilmoittamalla Vilnan ympäristön sanomalehdissä mahdollisuudesta lähteä työskentelemään Norjaan, ja vastaava henkilö haastatteli ehdokkaat Vilnassa yhdessä tulkin kanssa. Sairaanhoitajien oli alun perin tarkoitus työskennellä Norjassa vain kaksi vuotta, mutta kahden vuoden jälkeen kaikki jatkoivat Norjassa työskentelyä.

Oslo kaupungilla on ollut myös muita sairaanhoitajien rekrytointiprojekteja. Samoihin aikoihin edellisten projektien kanssa kaupunki rekrytoi hoitajia myös Suomesta. Näiden projektien jälkeen sairaanhoitajapulaan on reagoitu nostamalla sairaanhoitajien koulutuskapasiteettia, eikä kaupunki harrasta enää aktiivista sairaanhoitajarekrytointia. Omien rekrytointikanavien luonnin ja kehittämisen sijaan sairaanhoitajapulaan reagoitiin siis vaikuttamalla koulutukseen.

5.3.2. Manpower ja käänteinen rekrytointiprosessi

Maailmanlaajuisesti tarkasteltuna Manpower on johtava henkilöstöalan yritys. Norjassa Manpower on toiminut yli 40 vuoden ajan ja konsernilla on Norjassa yhteensä 45 toimistoa. Manpower tarjoaa palveluita liittyen muun muassa osa-aikaisen ja vakituisen henkilöstön rekrytointiin, henkilöstön arviointiin ja valintaan sekä muuhun konsultointiin. Manpowerin toiminta kattaa kaikki Norjan työmarkkinoiden osa-alueet. (Manpower 2008.) Oslo Manpower aloitti laaja-alaisen ulkomaisten työntekijöiden rekrytoinnin vasta vuonna 2006. Kuitenkin ennen tätä esimerkiksi Manpowerin insinöörien työn- ja työntekijöiden välitykseen erikoistunut osasto harjoitti jo aktiivista insinöörien rekrytointia ulkomailta.

Manpowerilla on useita työntekijöiden rekrytointikanavia. Suurin osa näistä kanavista on päteviä niin kotimaisen kuin ulkomaisenkin työvoiman rekrytoinnissa. Manpower ylläpitää internet-sivustoa, jonne työnhakija voi rekisteröidä CV:nsä. Sivustolta työnantajat voivat etsiä sopivia työntekijöitä. Muutaman kerran kuukaudessa Manpowerin tiloissa järjestetään tapahtumailta. Tapahtumaillat järjestetään usein asiakkaiden kanssa. Esimerkiksi Ikean edustaja voi saapua tapahtumaan, ja Manpower haastattelee työnhakijoita yhdessä yrityksen edustajan kanssa. Manpower järjestää myös erilaisia rekrytointitilaisuuksia kouluilla ja yliopistoilla.

Manpower tekee paljon yhteistyötä yrityksen muiden maiden sisaryksiköiden kanssa. Esimerkiksi Puolassa paikallinen Manpower-toimisto hoitaa ensimmäiset rekrytointiaskeleet. Kun hakijoita on karsittu, lähtee Norjan Manpowerin työntekijä haastattelemaan jäljelle jääneitä ehdokkaita. Itä-Euroopassa Manpower käyttää työntekijöiden etsimiseen myös agentteja, nämä tarjoutuvat itse Manpowerille töihin. Manpower saa satoja kirjeitä päivittäin, jossa agentit tarjoavat palvelujaan. Kirjeet käydään läpi, ja niiden joukosta yritetään poimia vakavasti otettavat yhteistyökumppanit. Erityisesti

ulkomaista työvoimaa etsittäessä Manpower usein ilmoittaa avoinna olevista työpaikoista paikallisissa sanomalehdissä.

Manpowerin kautta työllistetyt henkilöt työskentelevät usein Manpowerin kautta kuusi kuukautta tai vuoden ja siirtyvät tämän jälkeen työnantajan palvelukseen. Manpoweria voi siis käyttää ikään kuin uuden henkilökunnan testaamiseen. Tällainen menettely on kuitenkin kirjattu lähes poikkeuksetta etukäteen työsopimukseen.

Norjan Manpower on toteuttanut uusia toimintaperiaatteita, joiden mukaisesti joissakin tapauksissa ulkomaisia työntekijöitä voidaan rekrytoida, vaikka työpaikkaa ei vielä ole tiedossa. Esimerkiksi ajoneuvonkuljettajia on tuotu kaksi kertaa Puolasta tällä periaatteella. Heille on järjestetty kielikoulutusta Puolassa ja kun he saapuvat Norjaan, heille etsitään sopiva työpaikka. Tällaista toimintatapaa voidaan käyttää vain kun tiedetään, että työntekijöille on todella tarvetta. Vaikka työvoimapula olisi yleisessä tiedossa, ei kuitenkaan voida olla täysin varmoja, että kaikki etukäteen rekrytoidut työntekijät tulevat löytämään työpaikan. Ensimmäisellä rekrytointikerralla noin puolelle maahan tulleista kuljettajista löydettiin työpaikka kahden viikon kuluessa saapumisesta. Puolelle kuljettajista taas ei löydetty kuljetusalan töitä lainkaan, vaan he päätyivät työskentelemään rakennussektorille. Manpower kuitenkin tulkitsi projektin onnistuneeksi ja toi maahan myös toisen ryhmän (15) kuljettajia.

Cross Border Connection (CBC) on Manpowerin keväällä 2007 käynnistynyt projekti. CBC:n tarkoituksena on auttaa työnhakijoiden liikkumista projektiin kuuluvien 21 maan välillä. Norjan Manpower tekee projektin nimissä yhteistyötä myös EURES'in kanssa. Käytännössä työnhakija ottaa yhteyttä lähimpään Manpowerin toimistoon ja ilmoittaa haluavansa työskennellä ulkomailla. Tämän jälkeen Manpower-virkailija ottaa yhteyttä kyseisen maan Manpower-virkailijaan, joka aloittaa soveltuvan työpaikan etsimisen.

5.3.3. EURES rekrytoinnin eurooppalaisena ulottuvuutena

EURES (European Employment Service) on Euroopan komission sekä Euroopan talousalueen jäsenvaltioiden (EU-maat sekä Norja, Islanti ja Liechtenstein) ja Sveitsin yhteistoimintamuoto, jonka tavoitteena on edistää alueen työntekijöiden vapaata liikkuvuutta. EURES-verkosto koostuu yli 700:sta eri puolella Eurooppaa toimivasta EURES-neuvojasta. (Europa 2008, NAV EURES 2008.)

Käytännössä EURES-palveluista vastaavat kunkin maan julkiset työnvälityspalvelut. Norjassa EURES toimii NAV'in (the Norwegian Labour and Welfare Administration) yhteydessä. EURES-neuvojat ovat kansainvälisen työvoiman liikkuvuuden asiantuntijoita, joten he vastaavat NAV:issa ulkomaisen työvoiman rekrytointiin liittyvistä asioista. Vuodesta 2006 vuoteen 2007 norjalaisten EURES-neuvojien määrä lähes kaksinkertaistui. Vuonna 2007 neuvoja oli yhteensä 37. (NAV EURES 2008.) Myös EURES-

toiminnan laajeneminen kertoo, että ulkomaisen työvoiman rekrytointi on Norjassa kiistatta ajankohtainen asia.

EURES tarjoaa palveluja sekä työnantajille että työntekijöille. *Työnantaja* voi mainostaa avointa työpaikkaa EURES:in kansallisilla tai valtakunnallisilla internet-sivuilla. Työnantajayrityksellä on myös mahdollisuus osallistua EURES:in ympäri Eurooppaa järjestettäville messuille. Työnantaja voi myös jättää työpaikkailmoituksensa messuille lähtevälle EURES-neuvojalle, joka kertoo niistä sopiville hakijoille. Paikallinen EURES-yhteistyökumppani vastaa messutilojen varaamisesta ja messujen markkinoinnista medialle. Messuille osallistuminen on yleensä maksutonta. Työnantajan tulee kuitenkin maksaa omat matka- ja majoituskustannuksensa. (Mol 2008.) Työnantajayritystä varten voidaan myös tiettyjen yhteistyömaiden kanssa järjestää omat työnhakumessut. Tällöin yritys ensin ilmoittaa avoinna olevasta työpaikasta ja valitsee sopivia ehdokkaita tietystä kaupungista. Valinnan jälkeen EURES-neuvojat kyseisessä kaupungissa voivat järjestää pienet messut, jossa valitut kandidaatit haastatellaan. Myös tässä tapauksessa työnantajan tulee maksaa omat matkakustannuksensa, muuten EURES:in palvelut ovat aina ilmaisia.

Työntekijä voi tutustua EURES:in internet-sivuilta löytyviin avomiin työpaikkoihin tai laatia sivuille oman ansioluettelon, johon työnantajat ja EURES-neuvojat voivat tutustua etsiessään sopivaa työntekijää. Euroopan työmarkkinoiden avoimuuden lisäämiseksi EURES:in internet-sivuilta löytyy varsinaisten EURES-työpaikkojen lisäksi myös EPES:in (Euroopan julkisen työvoimapalvelut) työpaikkoja (Europa 2008).

Vuonna 2007 julkaistiin Norjan EURES:in tilaama yrityksille (yksityinen ja julkinen sektori) suunnattu kysely (Perduco 2007) ulkomaiseen työvoimaan liittyen. 2000 kyselyyn vastanneesta 464 tiesi mikä on EURES. Tämä voi kertoa siitä, että EURES:in asema ei ole suunnattoman merkittävä, sillä vähemmän kuin joka neljäs vastaajista oli kuullut EURES:ista. Toisaalta, kun vastaajajoukosta vain alle 30 % oli viimeisen 12 kuukauden aikana käyttänyt EU-maista saapunutta työvoimaa, näyttääkin siltä, että ulkomaisen työvoiman hankkiminen ei koskettanut läheskään jokaista vastaajaa. Tämän vuoksi siihen liittyvästä palveluntuottajasta ei oltu tietoisia. Suurin osaajien tarve oli insinöörialan yrityksillä ja alan yritykset olivatkin hyödyntäneet eniten ulkomaista työvoimaa. Tarkasteltaessa mistä maista tutkimukseen osallistuneet olivat hankkineet ulkomaista työvoimaa, vastaukset mukailevat Norjaan tulleiden ulkomaisten työntekijöiden lähtömaita yleisemminkin. Kun Pohjoismaat jätetään pois tarkastelusta (sillä maiden välillä on vapaa liikkumisoikeus), suurin ryhmä ulkomaalaisia työntekijöitä saapuu Norjaan sekä UDI:n tilastoraportin (ks. Till og fakta 2007, 24) että EURES:in teettämän tutkimuksenkin mukaan Puolasta. EURES:in tutkimuksen mukaan 43,8 % ulkomaista työvoimaa rekrytoineiden yritysten työntekijöistä on saapunut maahan Puolasta. Seuraavaksi eniten ulkomaista työvoimaa saapui Saksasta ja Liettuasta.

5.4. Asettautumis- ja sitouttamispalvelut

Asettautumis- ja sitouttamispalveluja käsitellään samassa luvussa, sillä palvelut saattavat olla osittain päällekkäisiä ja toisaalta sitouttamispalveluja tarjotaan huomattavasti vähemmän kuin muita työmarkkinoiden kansainvälistymispalveluja.

5.4.1. Service Centre kysyntään vastaajana

Service Centre eli ulkomaalaisille työntekijöille suunnattu palvelukeskus on yksi merkittävimmistä viime vuosien aikana toteutetuista ulkomaisille työntekijöille kohdistetuista palvelu-uudistuksista. Service Centressä toimivat yhdessä poliisi, työsuojeluviranomainen (Arbeidstilsynet), maahanmuuttoviranomainen sekä veroviranomainen. (UDI 2008a.) Palveluntuottajat siis perustivat keskuksen kyetäkseen tarjoamaan saman katon alla kaikki palvelut, joita maahan tullut ulkomaalainen työntekijä tarvitsee aloittaakseen työnteon. Keskukselle oli myös selvää kysyntää. UDI toteutti vuonna 2006 tutkimuksen, josta kävi ilmi että ulkomaalaiset työntekijät ja näiden työnantajat toivoivat juuri Service Centren kaltaisen keskuksen perustamista. Service Centren kautta on mahdollista saada ja uusita työlupa, hankkia verokortti sekä D-numero väetönrekisteröintiä varten. Keskus tarjoaa myös neuvontaa esimerkiksi työehtoihin liittyen. (UDI 2008a.) Aiemmin ulkomaisen työntekijän on täytynyt vierailla useassa eri toimistossa saadakseen tarvittavan informaation, dokumentit ja luvat.

EU:n laajenemisen jälkeen Norjaan on saapunut runsaasti työntekijöitä uusista EU8-maista. Service Centre avattiinkin 15.10.2007 juuri laajan kysynnän seurauksena. Norjassa on ollut ongelmana työlupien myöntämisen kohtuuttoman pitkät ajat. Aiemmin työluvan saanti on kestänyt kolmesta neljään kuukauteen. Ongelmaksi on noussut se, että työlupien pitkän odotusajan on nähty karkottavan osan potentiaalisista työntekijöistä. Mikäli kaikki vaadittavat kaavakkeet on täytetty oikein, uudesta palvelukeskuksesta työluvan voi saada viidessä päivässä. Ulkomaalaiset työntekijät ovat hyvin nopeasti löytäneet Service Centren. Keskuksen palveluja käyttäneen rekrytointiyrityksen työntekijän varovaisen arvion mukaan palvelukeskuksessa asioi tällä hetkellä viikoittain noin tuhat henkilöä.

Koska Service Centre on jo lyhyen olemassaolonsa aikana koettu tärkeäksi konseptiksi, aiotaan samanlaisia keskuksia perustaa ainakin tärkeille öljy- ja kaasuteollisuusalueille Pohjois- Norjaan sekä Stavangeriin. Tavoitteena on tulevaisuudessa saada Service Centre kaikkiin suurimpiin kaupunkeihin. Tällä hetkellä keskus sijaitsee ainoastaan Oslossa, jossa asuu Norjan suurin määrä ulkomaalaisia. Keskus palvelee tarvittaessa myös muiden kaupunkien ja kuntien asukkaita. Tällä hetkellä onkin varsin

tavallista, että palkatessaan useamman työntekijän yhtä aikaa, suuremmat yritykset jopa lennättävät uusia työntekijöitään hakemaan työlupia Oslon Service Centrestä.

5.4.2. INN avainhenkilöryhmien palvelijana

INN (International Network of Norway) on Oslon kauppakamarin tuottama, ensisijaisesti ulkomaantyökomennuksella oleville henkilöille suunnattu palveluohjelma. INN:n palvelut koostuvat sosiaalisesta puolesta sekä käytännön kotouttamisohjelmasta. INN tarjoaa siis Service Centren tapaan ulkomaalaisille työntekijöille suunnattuja palveluja. INN:n palvelut liittyvät kuitenkin ensisijaisesti ulkomaisen työntekijän tukemiseen ja uuteen kulttuurin ja maahan sitouttamiseen, kun taas Service Centre tarjoaa peruspalveluja, jotka ovat välttämättömiä työntekoa aloitettaessa. INN aloitti toimintansa syksyllä 2005. Toiminta-ajatus sai alkunsa Ruotsista Göteborgin kauppakamarilta, jossa oli jo aikaisemmin kehitetty ulkomaisten työntekijöiden kotouttamiseen liittyviä palveluja. INN tarjoaa erilaisia verkottumiseen liittyviä palveluja sekä yksityiskohtaista neuvontaa myös jokapäiväiseen elämiseen liittyvissä asioissa. INN järjestää mm. erilaisia sosiaalisia aktiviteetteja, joihin kaikki ohjelmassa mukana olevat henkilöt kutsutaan. Tällaisia aktiviteetteja voivat olla esimerkiksi yhteiset piknikit tai erilaiset konferenssit. Verkosto auttaa myös tarvittaessa ulkomaisen työntekijän puolisoa löytämään töitä Norjasta. Palveluihin kuuluu myös erilaisten julkaisujen toimittaminen. Näitä ovat esimerkiksi englanninkieliset uutiset Norjan ajankohtaisista asioista sekä käsikirja, johon on koottu käytännöllistä tietoa maassa asumisesta ja esimerkiksi lääkäripalveluista. Kotouttamisohjelman palvelut painottuvat käytännön toimintaan. Uuden työntekijät on mahdollista tehdä vierailu Norjaan jo ennen töiden aloittamista, ja tällöin kotouttamisohjelman puitteissa järjestetään orientoituminen uuteen ympäristöön. Henkilöä voidaan myös olla vastassa lentokentällä ja auttaa asunnon hankinnassa. Palveluihin kuuluu myös alueorientointi, jossa käydään läpi uuden asuinalueen tärkeimpiä palveluja. (Oslo Handelskammaren 2008.)

Kokonaisuudessaan INN tarjoaa hyvin kattavia palveluja ulkomaalaisen työntekijän kotouttamiseksi. Ulkomaalaisen työntekijän työnantaja on vastuussa palvelujen kustannuksista ja palvelujen kattavuus riippuu työnantajan kanssa tehdystä sopimuksesta. Ohjelman vastuuhenkilön mukaan palveluja ostetaan lähinnä korkeasti koulutetuille henkilöille, joiden työpanos Norjassa nähdään niin tärkeäksi, että henkilöiden viihtyvyyden varmistamisesta ollaan valmiita maksamaan. INN tarjoaa siis peruspalvelujen eli asettautumiseen liittyvien palvelujen lisäksi myös yhteisöön sitouttamiseen liittyviä palveluja (esimerkiksi erilaiset sosiaaliset tilaisuudet). Palveluntuottajana INN on Norjassa ainoa taho, joka tarjoaa myös sitouttamispalveluja. Asiakasmäärä on kuitenkin Service Centreen verrattuna marginaalinen. Vastuuhenkilön mukaan asiakasmäärä on kuitenkin

kolminkertaistunut vuoden 2007 alun 12 asiakkaasta 36 asiakkaaseen keväällä 2008. INN palvelukeskuksia on tällä hetkellä Oslon lisäksi Bergenissä, Kongsbergissä, Kristiansandissa, Stavangerissa, Trondheimissa ja pian myös Narvikissa ja Tromsøssä.

5.4.3. Muita asettautumis- ja sitouttamispalveluja

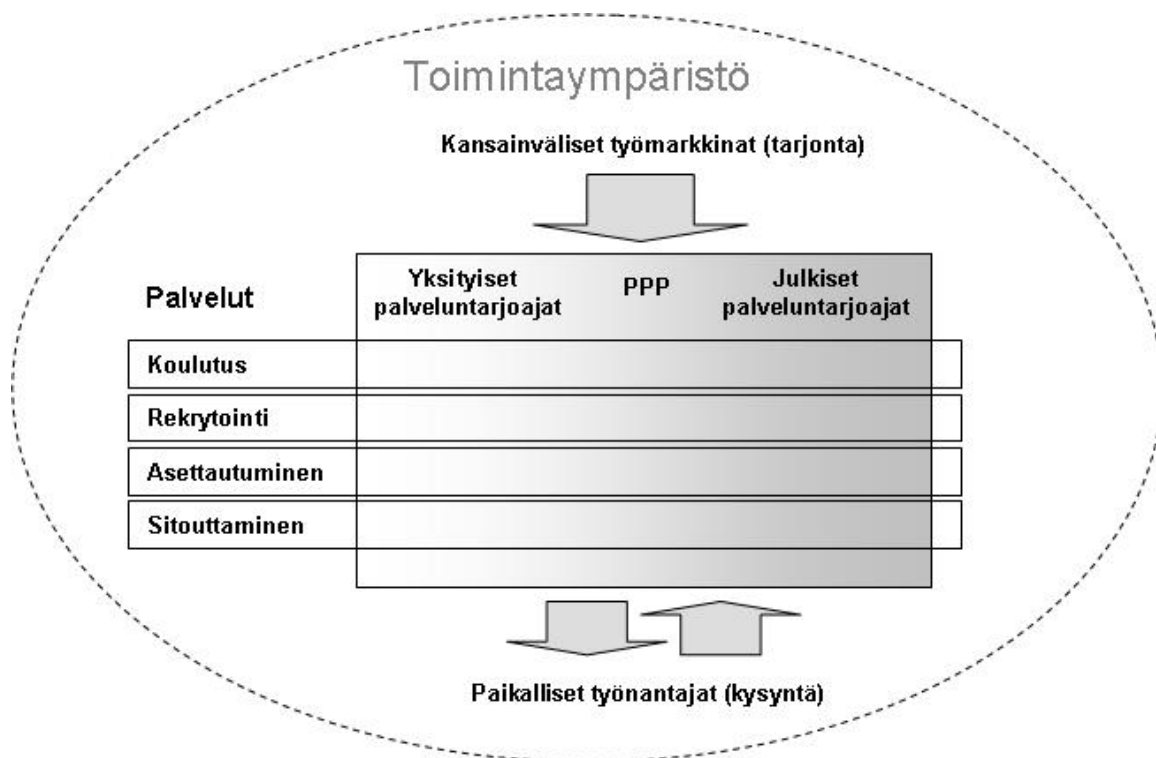
Manpowerin ensisijaisena tehtävänä on rekrytoida työntekijöitä, mutta se tarjoaa myös asettautumiseen liittyviä palveluja. Tarvittaessa henkilökunta auttaa työntekijöitä esimerkiksi asunnon tai verokortin hankinnassa. Manpower-virkailijat toimivatkin tiiviissä yhteistyössä Service Centren kanssa. Manpowerin periaatteena on ollut että se ei tarjoa työntekijöille apua kuin välttämättömissä ongelmatilanteissa, mutta työntekijöitä autetaan yhä enemmän esimerkiksi sosiaaliturvaongelmissa. Tulevaisuudessa Manpowerille tullaan todennäköisesti palkkaamaan lisää henkilökuntaa vastaamaan kasvavaan palvelukysyntään. Tämä edellyttää kuitenkin ensin Manpowerin johdolta nykyisten palveluperiaatteiden virallista vahvistamista.

Oslon kaupungin ja terveydenhuollon keskusviraston toteuttamissa sairaanhoitajien rekrytointiprojekteissa kiinnitettiin myös huomiota asettautumiseen. Rekrytoinnista vastaava henkilö avusti sairaanhoitajia sairaanhoitajana työskentelyyn oikeuttavan luvan anomisessa ja muissa ongelmatilanteissa. Sairaanhoitajille järjestettiin myös kielikoulutusta.

5.4.4 Työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelukenttä

Työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelutarjonta voidaan siis jaotella eri palvelukokonaisuuksiksi. Yksi palveluntarjoaja voi tuottaa eri kokonaisuuksiin kuuluvia palveluja. Useimmiten yksittäisen palvelutuottajan palvelut voidaan kuitenkin luokitella kuuluvaksi joko koulutus-, rekrytointi-, asettautumis- tai sitouttamispalveluihin.

Työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelut eivät kuitenkaan toimi muusta yhteiskunnasta erillisessä tilassa, vaan olennaisena osana palveluihin kuuluu myös vuorovaikutus ympäristön kanssa.



KUVA 4. Työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelukenttä. (Mukaillen Raunio 2008, 209.)

Tässä tapauksessa tärkeimpiä ympäristötekijöitä ovat erilaiset palvelujen tuottamiseen ja tarjoamiseen vaikuttavat lait ja säädökset sekä erilaiset palvelujen kysyntään vaikuttavat tekijät, kuten talouden sekä väestö- ja elinkeinorakenteen muutokset. Ympäristöön voidaan laajasti katsoa kuuluvaksi myös maahanmuuttajille suunnatut erityispalvelut esim. sosiaalipalvelut. (ks. Ristola, Kuusinen-James & Veistilä 2005, 8.) Toisin sanoen on tarkoituksenmukaista ottaa huomioon myös, miten ympäristö eli yhteiskunta vaikuttaa palveluihin. Tämän lisäksi voidaan huomioda myös, miten eri palvelut ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Tällaista kokonaisvaltaisempaa toimintojen kokonaisuutta voidaan kutsua *työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelukentäksi*.

Yhteenveto Norjan työmarkkinoiden kansainvälistymispalveluista

- Työmarkkinoiden kansainvälistämispalvelut voidaan jakaa koulutuspalveluihin, rekrytointipalveluihin, asettautumispalveluihin ja sitouttamispalveluihin.
- Työperäiset maahanmuuttajat eivät ole oikeutettuja osallistumaan maahanmuuttajien ilmaiseen perehdytysohjelmaan, joka sisältää muun muassa kielikoulutusta.
- Rekrytointipalveluja tuottavat muun muassa EURES (julkinen palveluntuottaja) sekä Manpower (yksityinen palveluntuottaja).
- Tärkein asettautumispalvelujen tuottaja on Service Centre.
- Ainoana toimijana jonkinlaisia sitouttamispalveluja tarjoaa kauppakamarin INN.
- Työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelukenttä kattaa eri palvelujen lisäksi myös niiden toimintaan vaikuttavat ympäristötekijät.

6. Norjan työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelukentän muutokset ja innovaatiot

Analyysiosiossa aineistoa puretaan auki ensin teemoittelun ja sen jälkeen teoriaan nojaavan tyypittelyn kautta. (ks. Eskola & Suoranta 1998.) Rakennan ensin kuvan Norjan työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelukentästä. Tutkin sitä, minkälainen rooli eri kansainvälistymispalveluilla (koulutus-, rekrytointi-, asettautumis- ja sitouttamispalvelut) on suhteessa koko palvelukenttään. Toisin sanoen analysoin onko eri palveluja tarjolla tarpeeksi eli vaikuttaako työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelukenttä palvelujen käyttäjän näkökulmasta tulkittuna kattavalta. Tämän jälkeen pyrin analysoimaan mahdollisia työmarkkinoiden kansainvälistymispalveluissa ilmeneviä innovaatiota. Pyrin siis selvittämään onko innovaatioita tapahtunut. Jos on, minkä Gallouj'n innovaatiotyypin mukaan innovaatio/innovaatiot ovat kehittyneet ja mihin palvelun osa-alueeseen innovaatiot pääasiassa liittyvät.

Palvelujen kohdalla käsittelen lähinnä rekrytointi- ja asettautumispalveluja. Rajaen tarkasteluni näihin kahteen osa-alueeseen, sillä suurin osa haastateltavistani oli asiantuntijoita joko rekrytointi- tai asettautumispalvelujen saralla, ja näin ollen sain kyseisistä palveluista yksityiskohtaisinta tietoa. Sitouttamispalvelujen kohdalla on huomionarvoista, että niitä ei juurikaan tuoteta Norjassa¹⁴. Tarkastelemistani palveluista ainoastaan osa INN:n tarjoamista palveluista muistuttaa sitouttamispalveluja.

6.1 Norjan työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelukenttä

Työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelujen merkitystä alueen (tässä tapauksessa Oslon) kehittymisen kannalta voidaan tarkastella sen perusteella, miten kattavan palvelukokonaisuuden kyseiset palvelut muodostavat.

¹⁴ Haastateltavat (ja analysoitavat asiakirjat) valikoituivat osittain jo sovittujen haastateltavien ehdotusten perusteella. On todennäköistä että haastateltaviksi on ehdotettu tutkimuksen aiheen kannalta tärkeimpiä henkilöitä. Näin ollen voidaan ajatella, että koska esimerkiksi sitouttamispalveluja ei aineiston mukaan juurikaan ole, tämä myös pitää paikkansa.

6.1.1 Palvelukentän muutos 2000-luvulla

Merkittävämpänä työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelujen uudistamisen taustatekijänä voidaan pitää EU:n laajenemista vuonna 2004. Uudistamisen taustalla on myös yleinen liikkuvuuden lisääntyminen ja kansainvälistyminen. EU:n laajeneminen on kuitenkin edistänyt uusien jäsenmaiden kansalaisten vapaata liikkuvuutta unionin alueella. Kun ETA-alueelta saapuneiden työperäisten maahanmuuttajien määrä vuonna 2003 oli 3 237, oli lukumäärä vuonna 2004 jo 24 180¹⁵. (Tall og fakta 2007, 23.) EU:n laajenemisen merkittävyyttä lisää se, että 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen loppupuolella suurin työperäisten maahanmuuttajien ryhmä on ollut puolalaiset.

Työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelukentällä ja työperäiseen maahanmuuttoon liittyvissä lakiasioissa on havaittavissa muutoksia, jotka voidaan liittää EU:n laajenemiseen ja liikkuvuuden lisääntymiseen. Service Centre perustettiin loppuvuodesta 2007 parantamaan työperäisten maahanmuuttajien palvelua. Työperäisten maahanmuuttajien määrän lisääntyessä aiemmin käytetyt toimintaperiaatteet alkoivat olla tehottomia, muun muassa työluvan myöntäminen saattoi kestää jopa neljä kuukautta. Vuonna 2007 ETA-alueen työperäisten maahanmuuttajien määrä oli lähes kaksinkertainen vuoden 2004 maahanmuuttajamäärään¹⁶. Myös Kauppakamarin INN aloitti toimintansa EU:n laajenemisen jälkeen syksyllä 2005. INN:n palveluja ostetaan pääasiassa liike-elämän aisantuntijoille, jotka ovat usein kotoisin ETA-alueen ulkopuolelta¹⁷.

Sen lisäksi että on kehitetty uusia palveluja, uudistuksia on tehty myös poliittisella tasolla. Hallituksen työperäiseen maahanmuuttoon kohdistuva kannanotto on ensimmäinen lajissaan sitten 1970-luvun. Voidaan siis väittää, että osittain EU:n laajenemisesta ja osittain yleisestä liikkuvuuden lisääntymisestä johtuen Norja on tullut tilanteeseen, jossa vanhoilla toimintamalleilla ei enää ole käyttöä. Kannanotto edustaa siis siirtymää uuteen vaiheeseen ja on merkittävä, koska siinä linjataan Norjan suhtautumista niin työperäiseen maahanmuuttoon kuin myös maahanmuuttoon yleisesti ja esitetään konkreettisia toimintaehdotuksia, joilla linjauksia voidaan toteuttaa. Esimerkki jo toteutetuista lakimuutoksista on perehdytyslaki, jonka toteutus tuli pakolliseksi 1.9.2004 alkaen. Laki velvoittaa muut kuin ETA-alueelta tulevat maahanmuuttajat osallistumaan maahanmuuttajien perehdytysohjelmaan. Laki ei suoranaisesti liity ETA:n työperäisiin maahanmuuttajiin, mutta se koskettaa alueen ulkopuolelta tulevia työntekijöitä.

¹⁵ Ulkomaalaisten työntekijöiden määrä ei ole kuitenkaan lisääntynyt aivan näin radikaalisti, vaan EU:n laajenemisen jälkeen uusien jäsenmaiden työntekijät rekisteröidään eri lupatyypin mukaan. Esimerkiksi vuonna 2003 kausityöntekijöiden lukumäärä oli 17 886, kun se vuonna 2004 oli enää 4854 (Till og fakta 2007, 23).

¹⁶ Vuonna 2004 ETA-alueelta kotoisin olevia työperäisiä maahanmuuttajia oli 24 180 ja vuonna 2007 46 778. (Tall og fakta 2007, 23.)

¹⁷ ETA:n ulkopuolelta työluvalla Norjaan saapuvat ovat lähes poikkeuksetta korkeasti koulutettuja.

Perehdytyslain avulla varmistetaan, että maahan muualta kuin Euroopasta saapuvien työperäisten maahanmuuttajien on osoitettava (oleskeluluvan tai myöhemmin kansalaisuuden saannin edellytyksenä) kiinnostusta maahan ja kulttuuriin sopeutumista kohtaan osallistumalla perehdytysohjelmaan.

Tässä tapauksessa erityisesti liikkuvuuden lisääntyminen ja EU:n laajeneminen on lisännyt työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelujen kysyntää. Palvelun tuottajat ovat reagoineet muuttuvaan tilanteeseen tarjoamalla uusia palveluja. Uudet poliittiset linjaukset taas vaikuttavat puitteisiin, joiden perusteella uusia palveluja synnytetään tai vanhoja kehitetään. Koko palvelukenttä siis muokkaantuu palvelemaan palvelujen käyttäjiä kysyntään vastaamalla ja pienten muutosten myötä.

6.1.2 Palvelukentän kattavuus

Kun työmarkkinoiden kansainvälistymispalveluja tarkastellaan kokonaisuutena, voidaan palvelukentän kattavuutta arvioida sen mukaan, miten hyvin edustettuina koulutus-, rekrytointi-, asettautumis- ja sitouttamispalvelut ovat. Karkeasti määriteltynä koulutus-, rekrytointi- ja asettautumispalveluja löytyy runsaasti, mutta sitouttamispalvelujen rooli on melko marginaalinen. Tärkeimmän palvelukokonaisuuden muodostavat asettautumispalvelut, joihin kuuluu esimerkiksi työ- ja oleskeluluvan myöntäminen. Näin ollen asettautumispalvelut voidaan nähdä koko palvelukentän ydinpalveluina. Asettautumispalvelujen tärkeyttä kuvaa esimerkiksi se, että vaikka ETA-alueen työntekijät voivat aloittaa työskentelyn ilman työlupaa, kolmen kuukauden työskentelyn jälkeen jatkaminen edellyttää työlupaa. ETA-alueen ulkopuolelta saapuvat työntekijät taas tarvitsevat aina työluvan. Muiden palvelukokonaisuuksien rooli on asettautumispalveluja tukeva. Erilaisia kielikoulutusmahdollisuuksia on tarjolla, joskaan työperäisten maahanmuuttajien asema ei ole yhdenmukainen muiden maahanmuuttajien kanssa. Rekrytointipalvelukenttä on kattava, varsinkin yksityisiä rekrytointialan yrityksiä on runsaasti. Sitouttamispalvelujen aseman sen sijaan on muihin kansainvälistymispalveluihin verrattuna nimellinen.

Työperäisten maahanmuuttajien kannalta kielikoulutusmahdollisuudet ovat suppeammat kuin monilla muilla maahanmuuttajilla. ETA:n alueelta saapuvat työntekijät eivät ole oikeutettuja maahanmuuttajille tarkoitettuun pääasiassa kielikoulutusta sisältävään perehdytysohjelmaan. Mikäli työntekijä saapuu ETA:n ulkopuolelta, on hän velvollinen osallistumaan ohjelmaan, mutta hänen on vastattava kustannuksista itse. Suurin osa Norjan työperäisistä maahanmuuttajista saapuu Euroopasta ETA:n sopimuksen perusteella. Työntekijät voivat osallistua omaehtoiseen kielikoulutukseen, joita järjestävät muun muassa kansalaisopistot ja kurssikeskukset. Nämä koulutusmahdollisuudet ovat kuitenkin pääsääntöisesti maksullisia. Maahanmuuttajille tarjottava perehdytysohjelma toimii tärkeänä

uuteen maahan ja kulttuuriin sopeuttajana. On kuitenkin oletettavaa, että myös ETA:n työperäiset maahanmuuttajat voisivat hyötyä tällaisesta perehdytyksestä. Mahdollisuus osallistua maksuttomaan kielikoulutukseen antaisi työntekijöille paremmat valmiudet toimia yhteiskunnassa. Tapauksia, joissa ulkomainen työntekijä joutuu työnantajan syrjinnän kohteeksi, voitaisiin mahdollisesti ennaltaehkäistä, mikäli työntekijät osaisivat norjan kieltä ja kykenisivät itse ottamaan selvää oikeuksistaan. Jos myös työperäisille maahanmuuttajille päädytään tarjoamaan ilmaista kielikoulutusta, ei ole yksiselitteistä, tulisiko koulutukseen osallistumisen olla vapaaehtoista vai pakollista. Pakollinen kielikoulutus takaisi kaikille työperäisille maahanmuuttajille ainakin jonkinlaisen kielitaidon perusteet. Toisaalta pakollisuus voitaisiin tulkita liian kahlitsevana, ja työntekijä saattaisi tämän vuoksi valita Norjan sijasta jonkin muun maan. Mikäli työperäisille maahanmuuttajille järjestettäisiin kielikoulutusta, tulisi myös päättää kuka kustantaa koulutuksen. Norjassa on alustavasti pohdittu sitä, että työnantajat voisivat olla vastuussa kielikoulutuksen järjestämisestä. Tällöin kuitenkin ongelmaksi saattaisi muodostua joidenkin työnantajien haluttomuus huolehtia kielikoulutuksesta. Mikäli samalla viivalla olisivat norjalainen ja ulkomaalainen työntekijä, voisi olla yksinkertaisempaa valita norjalainen, jolle koulutusta ei tarvitse järjestää. On myös kyseenalaista, millä työkaluilla kyettäisiin valvomaan kielikoulutuksen järjestämistä. Valvonta voisi olla mahdollista, mikäli myös työperäisten maahanmuuttajien kielikoulutusmahdollisuuksien varmistaminen olisi kuntien vastuulla.

Maahanmuuttajien kielikoulutus on siis suurelta osin julkisen sektorin varassa. ETA:n työperäiset maahanmuuttajat ovat kuitenkin oikeutettuja osallistumaan ainoastaan kolmannen sektorin järjestämään koulutukseen. Voidaan siis väittää, että kielikoulutuksen näkökulmasta työperäiset maahanmuuttajat ovat muita maahanmuuttajia huonommassa asemassa. Palveluidean jaottelua ydinpalveluksi, auttavaksi palveluksi ja tukipalveluksi voidaan soveltaa myös tietyn palveluryhmän (kielikoulutuspalvelut) tarkasteluun. Tällöin kuitenkin auttavien palvelujen merkitys jää marginaaliseksi, ja kun tarkastelukohteena on suuri ryhmä palveluja, ei tämän laajuudessa työssä jokaisen palvelun palveluidean yksityiskohtainen analyysi ole tarkoituksenmukaista. Ydinpalvelut ja tukipalvelut ovat kuitenkin myös koko työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelukentän eri osa-alueiden kannalta melko sujuvasti tunnistettavissa. ETA-maista tuleville työperäisille maahanmuuttajille kaikki kielikoulutuspalvelut, niin ydin-, auttavat kuin tukipalvelutkin, ovat kolmannen sektorin tarjoamia. Tämä johtuu siitä, että työperäisillä maahanmuuttajilla ei ole mahdollisuutta osallistua julkisen sektorin tarjoamaan koulutukseen, joten ainoana vaihtoehtona jäljelle jäävät siis usein maksulliset kolmannen sektorin järjestämät kielikurssit.

Työvoiman rekrytoinnissa yleisin rekrytointikanava on yrityksen omat verkostot. Kuitenkin myös yksityisiä ja julkisia rekrytointipalveluja käytetään. Rekrytointipalvelukenttä on varsin kattava, Norjassa toimii arviolta 750 rekrytointialan yritystä. Suurin osa rekrytointipalveluista tuntuu keskittyvän pääasiassa suorittavan

työntekijöiden välitykseen, joten palvelut eivät kata erityisen hyvin korkeasti koulutettujen työntekijöiden välitystä. Tosin esimerkiksi tutkijoilla on omat henkilökohtaiset verkostot, joiden kautta ulkomaille siirtyminen useimmiten tapahtuu.

Tarkastelemani rekrytointipalvelujen tuottajat ovat pääasiassa yksityiseltä sektorilta, ainoastaan EURES on julkisen puolen palvelun tuottaja. Julkisen sektorin rekrytointitoimintaa kuvaa myös tapaus sairaanhoitajien rekrytoinnista.

Rekrytointipalvelujen kohdalla ei voida yksiselitteisesti arvioida, kuinka kokonaisuus ”rekrytointipalvelut” toimisi ainoastaan joko yksityisen tai julkisen sektorin tuottaessa yksin kaikki palvelut. Yksityisen sektorin asema rekrytointipalvelujen tuottajana on merkittävä paitsi Oslossa, myös muissa eurooppalaisissa kaupungeissa. Osa rekrytointiyrityksistä toimii vain Oslossa ja osa toimii osana suurta kansainvälistä verkostoa. Esimerkiksi Manpower toimii yhteistyössä muiden maiden sisaryksiköidensä kanssa, joten sen kautta on mahdollista hakea töitä myös ulkomailta. Vahvemmin kansainvälistä liikkuvuutta edistää kuitenkin EURES, jonka on perustettu palvelemaan ETA-alueen työntekijöitä jotka haluavat työskennellä ulkomailla. EURES:in palveluja käyttävät kuitenkin pääasiassa nuoret, eikä EURES ole teettämänsä tutkimuksen mukaan kovin tuttu rekrytointikanava työnantajille. Myös EURES-neuvojan mukaan korkeasti koulutetuilla on yleensä omat rekrytointiverkostot, eivätkä he usein käytä EURES:in palveluja.

Kattavuuden perusteella voidaan väittää, että rekrytointipalvelujen kohdalla yksityisten palvelujen rooli on julkisen sektorin palveluja merkittävämpi. Näin ollen yksityiset rekrytointipalvelut toimivat kokonaisuuden ydinpalveluina, eli ne vastaavat palvelukysynnän ydintarpeisiin. Julkisen sektorin palvelut taas toimivat paremminkin tukipalveluina, jotka täydentävät ydinpalveluja. Koska osa palveluista on julkisen sektorin palveluja, ei voida puhua ainoastaan rahallisen arvon tuottamisesta, vaan tukipalvelut tuovat myös muunlaista lisäarvoa, esimerkiksi vaihtoehtoja rekrytointipalvelukentälle.

Asettautumispalvelut keskittyvät pääasiassa uuteen Service Centreen. Oslon näkökulmasta asettautumispalveluja on saatavilla hyvin. Service Centren toiminnan menestyksekkäs käynnistäminen Oslossa tukee pyrkimyksiä perustaa keskuksia myös muualle Norjaan. Tilanteessa jossa peruspalvelujen tarjontaa on kyetty tehostamaan oleellisesti, tuntuu loogiselta levittää hyviä toimintamalleja koko maahan, etenkin kun Norjassa on Oslon lisäksi muitakin alueita¹⁸, joilla työskentelee huomattava määrä ulkomaalaisia. Oslon alueella Service Centre toimii oletettavasti nykyisenlaisena, tosin henkilöstömäärää voi olla tarvetta lisätä, mikäli työperäisten maahanmuuttajien määrä pysyy samana tai lisääntyy. Tärkeimmät asettautumispalvelut ovat siis julkisen sektorin palveluja. Myös INN ja Manpower tarjoavat asiakkailleen asettautumispalveluja. Tällöin ne kuitenkin toimivat ainoastaan välikätenä palvelunostajan ja Service Centren välillä.

¹⁸ Esimerkiksi Stavangerissa työskentelee etenkin öljy-yhtiöiden palveluksessa useita ulkomaalaisia. (Ks. Eures 2009.)

Tilanteesta riippuen INN ja Manpower (Manpower tarjoaa palveluja epävirallisesti) tarjoavat myös muunlaisia asettautumispalveluja, esimerkiksi apua asunnon tai koulun etsinnässä. Tämänkaltaiset palvelut voidaan kuitenkin määritellä Service Centren palveluihin suhteutettuna tukipalveluiksi. Kyseiset palvelut eivät ole välttämättömiä, mutta ne voivat nostaa palvelut arvoa. Service Centre edustaa asettautumispalvelukentällä selkeästi ydinpalvelua, jota muiden yksityisen ja kolmannen sektorin palveluntuottajien palvelut ainoastaan tukevat.

Tarkastelemistani palveluista ainoastaan INN tarjosi joitakin sitouttamispalveluja. Näitä ovat esimerkiksi erilaiset sosiaaliset aktiviteetit, joissa osallistujat voivat tutustua uusiin ihmisiin. Sitouttamispalvelujen merkitys on varsin kaksijakoinen. Toisaalta uuteen maahan ja kulttuuriin sitoutumisen kannalta on äärimmäisen tärkeää saada apua esimerkiksi uusien ystävien löytämiseksi, toisaalta taas voidaan ajatella, että työnantajan rooli ei ole kustantaa työntekijöiden sitoutumista edistäviä palveluja (INN tapauksessa työnantaja ostaa työntekijälle palveluja). Mikäli työperäisten maahanmuuttajien määrä Norjassa kasvaa, kysyntä sitouttamispalveluille voisi kuitenkin olla nykyistä suurempi. Sitouttamispalvelujen nykyistä asemaa voi kuvata tilanne, jossa liian erikoistuneet palvelut eivät pärjää kilpailussa. Koko työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelujen näkökulmasta sitouttamispalvelut voidaan nähdä tukipalveluina, jotka voivat parantaa maahanmuuttokokemusta, mutta jotka sinänsä eivät maahanmuuton ja työskentelyn kannalta ole välttämättömiä. Usein tämänkaltaiset erikoistuneet palvelut ovatkin kolmannen sektorin tarjoamia.

6.2 Palvelu-uudistukset ja -innovaatiot työmarkkinoiden kansainvälistymispalveluissa

Palveluilla on ollut hallitseva rooli Norjan taloudessa, mutta vasta viime vuosina päättäjät ja teollisuuden edustajat ovat alkaneet kiinnittää huomiota palveluinnovaatioihin. (ECON, 2). Tässä alaluvussa vastataan kysymykseen ”Missä työmarkkinoiden kansainvälistymispalveluissa on tapahtunut innovaatioita tai merkittäviä uudistuksia?” ja edelleen ”Minkä tyyppisiä mahdolliset uudistukset tai innovaatiot ovat ja millä palvelumallin osa-alueella ne ovat toteutuneet?” Näiden kysymysten avulla työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelukenttää pyritään tarkastelemaan yksittäisten palvelujen ja niiden kehittymisen kautta.

6.2.1 Service Centre ja arkkitehtuuri-innovaatio

Muihin tapauksiin verrattuna selkeänä innovaationa esille voidaan nostaa *Service Centre*. Service Centren palvelutoiminnan käynnistäminen voidaan luokitella innovatiiviseksi kolmesta eri syystä. Ensiksi, toimintamalli on muutettu menestyksekkäästi idean tasolta käytäntöön. Toiseksi, se on Norjassa uudenlainen palvelukokonaisuus. Kolmanneksi, Service Centren toiminta on ollut asiakasmäärän ja asiakastyytyväisyyden perusteella erityisen menestyksekkästä. Palvelumalli Service Centre on toteutettu yhdistämällä jo olemassa olevat poliisin, työsuojeluviranomaisen, maahanmuuttoviranomaisen ja veroviranomaisen palvelut samaan keskukseseen. Yhdistämisen tarkoituksena on ollut tehdä palvelut sujuvammiksi. Gallouj'n innovaatiotyyppiluokittelun pohjalta Service Centre voidaan määritellä arkkitehtuuri-innovaatioksi. Uuden innovaation myötä syntyi myös uusi palvelumalli, näin ollen muutoksia on havaittavissa jokaisella palvelumallin osa-alueella (idea, resurssit ja prosessi).

Asian selkeyttämiseksi palveluinnovaatiota voidaan tarkastella myös yksittäisten toimijoiden näkökulmasta. Esimerkiksi maahanmuuttajaviranomainen tarjoaa samoja palveluja kuin aiemmin, nyt vain yhteistyössä muiden julkisten palveluntuottajien kanssa. Uudenlaista yhteistyöpohjaista toimintamuotoa voidaan tarkastella organisatorisena uudistuksena, eli palveluresursseihin kohdistuvana muutoksena. Service Centressä toimivien maahanmuuttoviranomaisten toiminnan taustalla olevat organisatoriset rakenteet ovat muuttuneet. Aikaisemmin maahanmuuttoviranomainen on voinut työskennellä esimerkiksi UDI:ssa ja nyt palvelukeskuksessa, jossa on myös muiden viranomaistahojen edustajia. Innovaatio liittyy myös palveluprosessiin eli siihen miten palvelu tuotetaan. Aiemmin jokainen palveluntuottaja on tuottanut palveluja omassa viranomaisyksikössään, kun taas Service Centressä toimitaan yhdessä muiden keskuksen viranomaisten kanssa. Palveluidea on jokaisen toimijan oman toiminnan näkökulmasta pysynyt samana, palveluja tarjotaan ainoastaan hieman eri tavalla ja palvelun tarjoamisen mahdollistavat hieman erilaiset resurssit.

6.2.2 INN ja imitaatio

Gallouj'n innovaatiotyyppien lisäksi nostettiin palveluinnovaatioita käsittelevässä luvussa (3.4) esille imitaatio mahdollisena innovaatiotyyppinä. INN toimintaa voidaan tarkastella tästä näkökulmasta. Palvelumalli INN luotiin alun perin Ruotsissa, josta se siirrettiin samankaltaisena Norjaan. Näin ollen Norjan INN voidaan nähdä ainoastaan toimintamallin kopioimisena maasta toiseen. Toisaalta taas, mikäli jo aiemmin käytetty toimintamalli on otettu menestyksekkäästi uudessa toimintaympäristössä, voidaan se ymmärtää innovaationa

(Fagerberg 2006). Imitoidun toimintamallin toteuttaminen voi uudessa toimintaympäristössä vaatia esimerkiksi uusien työntekijöiden palkkaamista, erilaisten lupa-asioiden huomioimista tai omien alihankintaketjujen luomista. Lukuisten muuttujien myötä alun perin imitoitu toiminta saattaa muuttua hyvinkin erilaiseksi kuin alkuperäinen. On mahdollista että Norjassa INN kyetään jalostamaan jopa alkuperäistä toimivammaksi konseptiksi. INN Oslon tapauksessa toiminnan menestyksekkyyden perusteella palvelumalli ei kuitenkaan tällä hetkellä täytä selkeästi innovaation piirteitä. INN tarjoaa palveluja työnantajille, jotka kykenevät maksamaan merkittäviä summia uuden työntekijänsä maahan asettautumisen tukemisesta. Työnantajat yrittävät jopa houkutella päteviä ulkomaisia työntekijöitä INN:n palvelujen avulla. Johtuen palvelujen maksullisuudesta ja/tai pienestä asiakaskentästä, INN:n asiakaskunta on kuitenkin varsin marginaalinen. INN:n toiminta Norjassa on siis selkeästi imitaatio, joka ei ainakaan vielä yllä aivan innovaation tasolle. Palvelumalli voitaisiin luokitella innovatiiviseksi esimerkiksi, mikäli sen asiakaskunta olisi laajempi tai sen toiminta olisi muuten nykyistä merkityksellisempää työperäisten maahanmuuttajien tai heidän työnantajiensä kannalta. INN:n palvelumallia ei voida verrata aiempaan toimintaan, sillä sen toiminta on täysin uutta Norjassa, imitaatio koskee siis koko palvelumallia.

6.2.3 Sairaanhoitajien ad hoc -rekrytointi

Ensimmäisellä kerralla Oslon kaupungin, ja toisella kerralla terveydenhuollon keskusvirastojen toteuttamat Vilnan sairaanhoitajien rekrytointiprojektien taustalla oli Norjassa 2000-luvun alussa vallinnut merkittävä sairaanhoitajapula. Tällainen tietyn ongelmatilanteen ratkaisemiseksi kehitetty toimintamalli täyttää ad hoc -innovaation tunnusmerkit. Ad hoc -innovaatiota kuvaa tilanne, jossa toimintamallia ei ole ennalta suunniteltu, vaan idea toimintaan syntyy vuorovaikutuksessa. Vilna on Oslon ystävyyskaupunki, joten kaupunkien välillä on erilaista yhteistoimintaa ja projekteja. Idea sairaanhoitajien rekrytointiprojektista syntyi ystävyyskaupunkitoiminnan pohjalta. Rekrytointiprojektin koettiin hyödyttävän sekä Osloa että Vilnaa, sillä Oslossa oli pulaa sairaanhoitajista ja Vilnassa taas korkea työttömyys sairaanhoitajien keskuudessa. Projekti toteutettiin kahteen kertaan. Useampaan rekrytointikertaan ei ollut tarvetta, sillä Norjassa kasvatettiin sairaanhoitajien koulutuskapasiteettia. Tällaista ad hoc -tyylistä toimintatapaa voidaan pitää innovaationa, sillä projektin tavoitteissa onnistuttiin. Kaikki Osloon, ja toisessa tapauksessa muualle Norjaan tulleet sairaanhoitajat saivat työpaikan. Osloon saapuneiden sairaanhoitajien oli määrä palata takaisin Vilnaan kahden vuoden jälkeen, mutta kaikki jäivät asumaan Norjaan. Ainakaan Oslossa ei ollut aiemmin rekrytoitu sairaanhoitajia ystävyyskaupunkiprojektin seurauksena, joten myös tästä syystä toimintaa voidaan pitää innovatiivisena. Ad hoc -toiminta voidaan kääntää suomeksi tilapäiseen tarkoitukseen

kehitettyksi toimintatavaksi. Kyseinen malli ei siis edellytä, että rekrytointia voitaisiin kutsua innovatiiviseksi toiminnaksi vasta kun toiminta on muuttunut vakiintuneeksi. Ad hoc -tyylisellä sairaanhoitajien rekrytoinnilla vastattiin silloin vallinneisiin olosuhteisiin. Kun olosuhteen muuttuivat, toimintaa ei pidetty enää tärkeänä ja se lakkautettiin. Toisaalta syntyi toimintamalli, jota voidaan monistaa aina kun tarve ilmenee.

Sairaanhoitajien rekrytointitapauksessa ei ole kyse vakiintuneesta palvelutoiminnasta, mutta rekrytoiduille sairaanhoitajille on kuitenkin tarjottu tietynlaista palvelukokonaisuutta. Palvelutoiminnan juuret ovat Oslon ja Vilnan välisessä ystävyyskaupunkitoiminnassa, mutta ystävyyskaupunkitoimintaa ei voida pitää palveluna, jonka pohjalta sairaanhoitajien rekrytointi olisi kehittynyt. Koska aiempia palveluresursseja, palveluprosessia tai palveluideaa ei ole olemassa, voidaan sairaanhoitajien rekrytointi nähdä uudenlaisena palvelumallina.

6.2.4 Manpowerin vähittäinen innovaatio ja ad hoc -rekrytointi

Oslon Manpower tarjosi palvelujaan pitkän aikaa pääasiassa norjalaisille. Syynä tähän oli se, etteivät norjalaiset työnantajat olleet halukkaita palkkaamaan ulkomaisia työntekijöitä. Vuonna 2006 Manpower kuitenkin ulkomaalaisten työntekijöiden kysynnän lisääntyessä muutti palvelumalliaan ja aloitti aktiivisemman ulkomaalaisten työntekijöiden rekrytoinnin. Palvelumallin muutoksessa on vähittäisen innovaation piirteitä. Tapauksessa jo olemassa olevaan palveluun on tehty lisäys, joka tuo palvelulle lisäarvoa. Lisäarvona voidaan esimerkiksi työnantajien näkökulmasta nähdä aiempaa laajempi ja kansainvälisempi joukko potentiaalisia työntekijöitä, ja ulkomaalaisille työntekijöille lisäarvoa tuo yksinkertaisesti mahdollisuus hyödyntää Manpowerin palveluja etsittäessä työpaikkaa Norjasta. Eri innovaatiotyyppien rajat eivät ole kuitenkaan kovin selvät. Manpowerin uudella toimintamallilla on myös imitaation piirteitä. On oletettavaa että Manpower ei ole Norjan ensimmäinen rekrytointiyritys, joka on rekrytoinut ulkomaalaisia työntekijöitä. Jos toimintauudistusta tarkastelee imitaation näkökulmasta, uudistus ei ole kovin merkittävä, sillä imitaatiota ei todennäköisesti ole edes toteutettu uudessa toimintaympäristössä. Vaikka tässä tutkimuksessa tarkastellaan Oslon Manpoweria, on kuitenkin otettava huomioon myös Manpower-organisaation monikansallisuus. Vaikka Oslon Manpowerin toimesta ei ulkomaista työvoimaa ole rekrytoitu ennen vuotta 2006, on rekrytointeja toteutettu hyvin todennäköisesti useissa Manpowerin ulkomaisissa sisaryksiköissä. Näin ollen toimintauudistus voidaan nähdä ainoastaan Manpower-organisaatiossa jo muualla toteutettavien toimintaperiaatteiden käyttöönottona myös Oslon Manpowerissa.

Vähittäisen innovaation näkökulmasta tarkasteltuna Oslon Manpowerin palvelumalliuudistus vaikuttaa melko innovatiiviselta. Vuodesta 2006 lähtien Manpowerin kautta on saapunut Norjaan niin paljon ulkomaalaisia työntekijöitä, että keväällä 2008 Manpowerille harkittiin ulkomaisten työntekijöiden rekrytoinnista vastaavien lisähenkilöiden palkkaamista. Muihin tässä luvussa esitettyihin tapauksiin verrattuna Manpowerin uudistus on kuitenkin vähemmän ainutlaatuinen. Mikäli palvelutoiminnan muutosta tarkasteltaisiin ainoastaan Manpowerin tai yksittäisen ulkomaalaisen työntekijän näkökulmasta, muutos voitaisiin nähdä innovatiivisena. Kun kuitenkin otetaan huomioon Manpowerin toimintakenttä, ei muutosta voida nähdä kuin palvelu-uudistuksena, koska muut rekrytointiyritykset ovat saattaneet harjoittaa ulkomaalaisten työntekijöiden rekrytointia jo vuosikymmeniä.

Toteutettu palvelu-uudistus koski pääasiassa palveluideaa. Uudistuksen kohteena oli siis idea siitä, mitä asiakkaille tarjotaan. Palveluidean muutoksen myötä uudistuksia tapahtui myös palveluresursseissa. Ulkomaalaisten työntekijöiden rekrytointia hoitamaan palkattiin uusia työntekijöitä ja lisähenkilökunnan rekrytointia suunniteltiin myös keväällä 2008. Kahden vuoden aikana myös palveluidea oli elänyt merkittävästi. Tällä hetkellä Manpowerin työntekijät auttavat maahan saapuneita ulkomaalaisia työntekijöitä parhaan kykynsä mukaan. Työntekijöitä autetaan muun muassa asunnon etsinnässä ja erilaisissa lupa-asioissa. Tämä ei ollut alkuperäinen palveluidea, mutta palveluja lisättiin jotta maahan saapuvat työntekijät olisivat tyytyväisiä. Palveluja tarjotaan tällä hetkellä epävirallisesti ylimääräisenä työnä. Erilaisten lisäpalvelujen tarjoaminen vie kuitenkin nykyisellään liikaa aikaa ja lähitulevaisuudessa Manpowerin tulee joko palkata lisää henkilökuntaa tai supistaa tarjoamiaan palveluja. Mikäli Manpower palkkaa lisää henkilökuntaa hoitamaan tällä hetkellä lisäpalveluina tuotettuja palveluja, näiden palvelujen asema myös virallistetaan. Kun tämä toimenpide on saatettu idean tasolta käytäntöön, voidaan arvioida täyttääkö uudistus virallistamisinnovaation tunnusmerkit. Nykyisellään arviointi on kuitenkin vielä mahdollista, sillä toteutus on vasta idean tasolla.

Verrattuna tavanomaisiin toimintatapoihinsa, Oslon Manpower on toiminut uudistuksellisesti myös rekrytoidessaan ajoneuvonkuljettajia Puolasta. Toimintaa voidaan kuvailla uudistukselliseksi, sillä toiminnassa perinteinen rekrytointi on toteutettu käänteisesti. Jotta kyseistä toimintaa voitaisiin kutsua innovatiiviseksi, pitäisi toiminta kyetä tulkitsemaan uudistuksellisuuden ja käytännön toteutuksen lisäksi menestyksekkääksi. Haastateltu Manpowerin työntekijä olikin sitä mieltä, että uusi toimintamalli oli osoittautunut varsin menestyksekkääksi. Tilanteessa jossa puolet maahan tulleista ajoneuvonkuljettajista eivät työllistyneet kuljetusalalle, voidaan toiminnan menestyksekkäisyys kuitenkin kyseenalaistaa. Mikäli Manpower päättää jatkaa uuden toimintamallin toteutusta ja tulevaisuudessa työntekijät saadaan paremmin työllistettyä, alkaisi toimintamalli muistuttaa enemmän innovaatiota.

Vaikka Manpowerin uutta toimintamallia ei voida yksiselitteisesti määritellä innovaatioksi, on kuitenkin mahdollista analysoida mitä innovatiivisia piirteitä toiminnasta löytyy. Gallouj'n (2002) innovaatioluokittelun pohjalta Manpowerin uudeltaisesta rekrytointitoiminnasta voidaan löytää ad hoc -innovaation piirteitä. Ajoneuvonkuljettajien suuresta kysynnästä johtuen, Manpower muutti toimintatapojaan. Manpower siis vastasi uudeltaiseen tilanteeseen kehittämällä omia toimintatapojaan. Rekrytoinnin uudistukset liittyvät ensisijaisesti palveluprosessiin. Palveluidea on pysynyt samana, Manpower tarjoaa yhä rekrytointi-, henkilöstövuokraus-, konsultointi- sekä Outsourcing-palveluita (ks. Manpower 2008). Myöskään resursseissa, joilla palvelu tuotetaan, ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia. Muutos kohdistuu siis siihen tapaan, jolla palvelu tuotetaan.

6.2.5 EURES ja kysyntään vastaaminen

EURES:in palveluissa ei ole havaittavissa merkittäviä innovaatioita tai uudistuksia. EURES on kuitenkin jatkuvasti kehittänyt palvelujaan vastaamaan paremmin palvelun käyttäjien kysyntään. EURES:in toimintaa voidaan siis kuvata vähittäiseksi uudistumiseksi (vrt. vähittäinen innovaatio). Norjan EURES on esimerkiksi vuonna 2008 saanut oman internetsivuston, joka helpottaa huomattavasti asiakkaiden työn- ja työntekijöiden hakua.

Välillisesti EURES:in toimintaan on vaikuttanut myös Norjan työvoimatoimiston uudistus. EURES toimii kuitenkin suhteellisen itsenäisesti, joten kyseinen uudistus ei vaikuta merkittävästi EURES:in toimintaan. Uudistuksen myötä työvoimapalvelut ja sosiaaliturvahallinto liitetään yhteen. Uudistus on merkittävä, sillä se koskee todella suurta työntekijämäärää. Uudistuksen myötä arviolta 3000–4000 työvoimapuolen työntekijän ja 7000–8000 sosiaaliturvapuolen työntekijän työympäristö muuttuu niin hallintorakenteiden kuin jokapäiväisten toimintatapojenkin näkökulmasta. EURES:in toiminnan näkökulmasta kyseinen uudistus on kuitenkin osa jatkuvaa kehittymistä. Uudistuksen toteuttaminen aloitettiin 1.6.2006 ja sen loppuun saattamisen arvioitiin kestävän noin kaksi vuotta. Ainakaan kevääseen 2008 mennessä uudistus ei ollut vaikuttanut EURES:in toimintaan merkittävästi.

EURES siis kulkee polkua pitkin, jossa asiakkaiden kysyntään vastataan tekemällä pieniä vähittäisiä uudistuksia. Tällaisen vähittäisen uudistumisen pohjalta saattaa tulevaisuudessa syntyä merkittäväkin (vähittäinen) innovaatio, mutta tällä hetkellä viitteitä siihen ei ole havaittavissa. EURES:in toiminnan innovatiivisuutta saattaa rajoittaa sen asema yhtenä julkisen hallinnon elimenä sekä EU:n liikkuvuutta edistävänä toimijana. EURES toimii useassa eri Euroopan maassa, ja jokainen yksikkö toimii samojen yleisten toimintaperiaatteiden mukaan. Näin ollen yksittäisten paikallisten toimijoiden kehitysehdotukset saattavat jäädä toteuttamatta.

6.3 Työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelukentän sisäinen vuorovaikutus

Etenkin vuonna 2004 toteutuneesta EU:n laajenemisesta johtuen Norjan työmarkkinoiden kansainvälistymispalveluissa on tapahtunut huomattavia muutoksia ja kehitysaskelaita. Sen sijaan, että näitä muutoksia tarkasteltaisiin ainoastaan yksittäisten toimijoiden näkökulmasta, voidaan huomion kohteeksi ottaa myös koko työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelukenttä.

Palvelutarjontaa tarkasteltaessa on huomioitava, että yksittäisten palvelujen kehittyminen ei tapahdu eristyksissä, vaan usein vuorovaikutuksessa koko *työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelukentän toimijoiden kanssa*. Toimijoiden päätökset ja yksittäisten palvelujen kehittyminen vaikuttavat aina jollain tavalla kentän rakenteeseen sekä palvelujen kehittymiseen ja kehittymisedellytyksiin. Mikäli esimerkiksi jokin palveluntarjoaja lopettaa toimintansa, voi muiden samankaltaisten palveluntuottajien asiakasmäärä lisääntyä. Yhtä lailla kovassa kilpailutilanteessa osa palveluntuottajista saattaa lopettaa toimintansa (vrt. evoluutioteoria s. 13). Yksittäiset uudet palvelut voivat lisätä myös muiden täydentävien palveluiden kysyntää. Lainsäätäjän toimet voivat joko velvoittaa, mahdollistaa tai hidastaa uusien palveluiden kehittämistä. Työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelukenttää voisi kuvata eräänlaisena rihmastona, jossa eri palveluntuottajat ovat tietämättäänkin sidoksissa muihin kentän toimijoihin.

Käytännön esimerkkinä Oslon tarjottavista työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelurakenteen muutoksesta voidaan mainita Service Centre, joka perustettiin purkamaan kohtuuttomia työlupien käsittelyjonoja ja tarjoamaan muutenkin työperäisille maahanmuuttajille aiempaa parempaa palvelua. Jokainen Service Centressä toimiva viranomaisen tarjoaa kyseessä olevia yksittäisiä palveluja myös omalla tahollaan. Keväällä 2008, noin puoli vuotta palvelun perustamisen jälkeen, oli käynnissä niin työperäisten maahanmuuttajien kuin myös työnantajien siirtyminen yksittäisten viranomaisten luota Service Centren asiakkaiksi. Mikäli palvelun kysynnässä tapahtuu jatkossa huomattavaa kasvua, voi olla mahdollista että Service Centren toimintaa laajennetaan tai Oslon perustetaan useampia vastaavia palvelukeskuksia.

Esimerkiksi Manpower oli keväällä 2008 tilanteessa, jossa oli päätettävä luovutaanko ylimääräisten maksuttoman lisäneuvonnan antamisesta vai tuotteistetaanko palvelu maksulliseksi ja kasvatetaan organisaatiota. Erikoistuneille maksuttomille palveluille näyttäisi olevan myös laajemmin kysyntää, sillä INN:n palvelut eivät vastaa olemassa olevaan kysyntään.

Yhteiskunnan vaikutuksesta palvelukenttään on esimerkkinä sairaanhoitajien rekrytointien lopettaminen. Rekrytointipalvelun tarve pieneni merkittävästi, kun Norjan sairaanhoitajien koulutusmääriä päätettiin lisätä.

Yhteenveto Norjan työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelukentän muutoksista

- Työmarkkinoiden kansainvälistymispalveluista koulutus-, rekrytointi- ja asettautumispalveluja löytyy runsaasti, mutta sitouttamispalvelujen rooli on melko marginaalinen.
- Työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelukentällä ydinpalvelukokonaisuuden muodostavat asettautumispalvelut. Koulutus-, rekrytointi- ja sitouttamispalvelujen rooli on asettautumispalveluja tukeva.
- 2000-luvulla työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelukentällä on tapahtunut kansainvälistymiseen liittyviä merkittäviä muutoksia.
- Service Centren perustaminen voidaan määritellä arkkitehtuuri-innovaatioksi.
- INN palvelumalli on imitoitu Ruotsista.
- Sairaanhoidajia rekrytoitiin innovatiivisten ad hoc -projektien avulla.
- Manpower kehitti toimintaansa vähittäisen innovaation kautta ja toteutti

7. Päätelmät

Olen esitellyt erilaisia työmarkkinoiden kansainvälistymistä tukevia palveluja ja tarkastellut niitä niin yksittäisten palvelujen, palvelukokonaisuuksien kuin koko työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelukentän näkökulmasta. Olen analysoinut myös miten tärkeimpien työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelujen kehittäminen on tapahtunut, eli millä prosesseilla palveluja on kehitetty ja mille palvelun osa-alueilla kehittäminen on kohdistunut. Olen siis löytänyt tutkimuskysymyksiin vastauksia. Seuraavaksi pohdin, miten tutkimus onnistui, mitä tutkimustulokset merkitsevät käytännön kehittämistyön kannalta ja minkälaiseen jatkotutkimukseen tämä tutkimus antaa edellytyksiä.

7.1 Käytettyjen tutkimusmenetelmien soveltuvuus

Erilaisten rinnakkaisten tiedonkeruumenetelmien käyttö eli triangulaatio osoittautui hyödylliseksi, koska eri lähteistä kootut aineistot auttoivat muodostamaan riittävän kuvan monimutkaisesta ilmiöstä. Tutkimusaiheeseen perehtymiseen käytettiin pääasiassa internetissä saatavilla olevia asiakirjoja. Keväällä 2008 toteutetun Oslon vierailun myötä aineistoa täydennettiin myös erilaisilla norjalaisilla asiakirjoilla. Asiakirja-analyysi antoi hyvät lähtökohdat ilmiön ymmärtämiseen ja kuvaamiseen. Useiden eri toimijoiden teemahaastattelu osoittautui välttämättömäksi, koska yksittäisillä toimijoilla ei ollut kokonaiskuvaa palvelukentän tilasta. Yksittäisten haastattelujen avulla oli mahdollista tarkistaa asiakirjoihin liittyviä epäselvyyksiä tai tarkentaa tutkimuksen kannalta tärkeitä näkökulmia. Haastattelujen avulla saatiin myös tietoa hyvistä käytännöistä sekä käytännön ongelmista.

Teoreettisista malleista Gallouj'n palveluinnovaatiotyyppittely osoittautui erittäin hyödylliseksi työkaluksi Norjan työmarkkinoiden kansainvälistymispalveluita tarkastellessa¹⁹. Tarkastelluista palveluista oli mahdollista löytää piirteitä Gallouj'n innovaatiotyypeistä. Tyypit eivät kuitenkaan todellisuudessa esiinny sellaisinaan, vaan on yleistä, että tietyssä innovaatiossa tai kehitystapauksessa on piirteitä useista eri innovaatiotyypeistä. Tyypittelyn avulla on siis mahdollista esittää, että työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelut ovat kehittyneet erityyppisten prosessien ja kehityspolkujen kautta. Sen lisäksi, että on merkittävää kuvata palveluinnovaatioita, on myös tärkeää kyetä

¹⁹ Tämän tutkimuksen tarkoituksena ei ollut kuitenkaan testata tyyppittelyn toimivuutta.

tunnistamaan, minkälaisen prosessin tuloksena mahdollinen innovaatio on syntynyt. Tämä auttaa ymmärtämään erilaisia lähtökohtia ja toimintatapoja palvelujen kehittämiseksi.

Palvelumallin (palveluidea, -resurssit, -prosessi) avulla eri innovaatiotyyppien kehitysprosessien tarkeastelua oli mahdollista tarkentaa. Malli auttoi selkeyttämään, mihin palvelun osa-alueeseen uudistus tai innovaatio kussakin tapauksessa liittyi. Palvelumallin monipuolisempi hyödyntäminen analyysissa olisi edellyttänyt huomattavasti tarkempaa tietoa yksittäisten palvelujen kehitysprosesseista. Mielestäni tapa, jolla palvelumallia hyödynnettiin tässä tutkimuksessa, auttoi kuitenkin tarkentamaan palvelun kehittämisen ja uudistumisen kannalta merkittäviä yksityiskohtia.

Palvelumallin palveluidea-osan lähempi tarkastelu auttoi tyypittelemään yksittäisiä palveluja ja arvottamaan palvelukokonaisuuksien välistä suhdetta. Palveluideaan liittyvistä osa-alueista (ydin-, tuki- ja auttavat palvelut) tärkeimmiksi osoittautuivat sekä Edvardssonin ja Olssonin (1996), että Grönroosin (1990) määrittelemä palvelun ydin sekä Grönroosin ideaan lisäämät tukipalvelut. Auttavien palvelujen (Edvardsson ja Olsson, mt.) tunnistamiseksi olisi vaadittu sekä syvempiä että laajemmin koko palvelukenttää kattavia haastatteluja.

7.2 Työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelukentän vastaus kansainvälistymisestä aiheutuviin muutospaineisiin

Kansainvälistyminen ja siitä johtuvat muutokset ovat edellyttäneet Norjan työmarkkinoiden kansainvälistymispalveluilta uudistumista ja jopa innovaatioita. Tällainen kehitys on auttanut palvelemaan sekä yrityksiä että runsaasti kasvanutta työperäisten maahanmuuttajien joukkoa aiempaa paremmin.

Norjan työmarkkinoiden nykyinen kansainvälistymispalvelukokonaisuus muodostuu koulutus-, rekrytointi-, asettautumis- ja sitouttamispalveluista. Näistä tärkeimpänä palvelukokonaisuutena voidaan pitää asettautumispalveluja, sillä palveluihin kuuluu muun muassa työluvan myöntäminen. Rekrytointipalvelut ja niiden tarjonta ovat kehittyneet, mutta niiden merkittävyyttä vähentää se, että tärkein työnvälityskanava on kuitenkin työntekijöiden omat verkostot. Työperäisten maahanmuuttajien kohdalla kielikoulutuksen merkitys on heikko, sillä ETA:n työperäiset maahanmuuttajat eivät ole oikeutettuja osallistumaan maksuttomaan perehdytysohjelmaan, vaan mikäli he haluavat oppia kieltä, heidän tulee kustantaa opinnot itse. Sitouttamispalveluja on tarjolla melko vähän, eivätkä palvelut useinkaan tavoita suorittavaa työtä tekeviä maahanmuuttajia. Sitouttamispalvelut ovat työnantajien mielenkiinnon kohteina silloin, kun rekrytinnin kohteina on esimerkiksi liike-elämän asiantuntijoita. Palveluilla tavoitellaan työpaikan houkuttelevuuden lisäämistä. Työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelukenttä voidaan

siis pelkistää kuvaksi, jossa asettautumispalvelut ovat ydinpalveluja ja muut palvelut ydinpalveluja tukevia palveluja. Asettautumispalvelujen asemaan kentän ydinpalveluna ei sinänsä ole syytä pyrkiä vaikuttamaan, mutta muiden palvelujen systemaattinen kehittäminen voisi tasapainottaa palvelukentän eri palvelukokonaisuuksien suhteita. Myös Suomessa työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelukentän eri palvelukokonaisuuksien suhteita olisi mahdollista analysoida palvelumallin palveluidean eri osa-alueiden pohjalta. On jopa oletettavaa että Suomen palvelukentästä muodostettava kuva muistuttaisi monilta osin Norjan vastaavaa kuvaa. Syitä tähän ovat muun muassa tärkeimpien asettautumispalvelujen sekä työperäisten maahanmuuttajien kielikoulutuksen samankaltainen organisointi molemmissa maissa.

Työmarkkinoiden kansainvälistyminen on edellyttänyt palvelujen kehittymistä. Palvelu-uudistuksien ja -innovaatioiden syntyprosessit on tunnistettavissa käytettyjen innovaatioprosessityyppien perusteella, joita ovat arkkitehtuuri-innovaatio, imitaatio, ad hoc -toiminta ja vähittäinen uudistaminen. Toteutuneet uudistukset ja innovaatiot liittyvät joko kokonaan uuden palvelumallin tai yhden sen osa-alueen (palveluidea, -resurssit, -prosessi) kehittämiseen. Palveluja on kehitetty sekä proaktiivisesti että reaktiivisesti. Proaktiivista kehittämistä on esimerkiksi ollut palveluideaan liittyvät arkkitehtuuri-innovaatiot, kuten Service Centre. Reaktiivinen kehittäminen on usein ad hoc -tyyppistä reagointia jo käsillä olevaan muutokseen tai jonkin olemassa olevan palvelumallin imitointia uuteen toimintaympäristöön. Tarkastellun työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelukentän toiminnan luonnetta kuvaa reaktiivisuus. Koska analyysitapauksia oli ainoastaan viisi, ei palvelujen kehittymisen pohjalta voida tehdä yleistävää luokittelua. Innovaatiotyyppien ja/tai palvelumallin osa-alueiden sekä tietynlaisten palvelutapausten välisten yhteyksien löytäminen olisi edellyttänyt tarkastelualueen laajentamista.

7.3 Palvelujen kehittämisnäkökulma

Työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelujen kehittämis ehdotukset on muodostettu Norjan palvelukentän analyysin pohjalta, mutta ehdotukset ovat yhtä lailla sovellettavissa Suomen kansainvälistymispalvelukentän kehittämiseen.

Norjan työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelujen ja niiden kehittymistä käsittelevän analyysin perusteella voidaan päätellä, että palveluja tulisi kehittää hyvin kokonaisvaltaisesti. Kokonaisvaltainen kehittäminen edellyttää palvelutarpeiden ja -kysynnän arvioimista sekä jo olemassa olevien palvelujen, toimijoiden ja näiden roolien tunnistamista. Tämän arvioinnin ja tunnistamisen pohjalta tulisi analysoida koko palvelukentän kehittämistarpeita sekä pohtia eri toimijoiden rooleja koko palvelukentän

kehittämisessä. Tällaisen yhteisen *tavoitekuvan* pohjalta on mahdollista systemaattisesti kehittää kokonaisuutta täydentäviä palvelumalleja. Tavoitekuva muodostaa ikään kuin *kehittämislustan*, johon voidaan linkittää jo olemassa olevia palveluja, muodostaa palveluja yhdistämällä uusia täydentäviä kokonaisuuksia tai kehittää täysin uusia palveluja. Tärkeätä on myös pohtia julkisten ja yksityisen sektorin palvelujen toisiaan täydentävää roolia sekä sitä, miten lainsäädännöllä voidaan tukea palvelukentän toimintaa ja poistaa toiminnan esteitä.

Analyysin tulosten perusteella on mahdollista esittää, että tavoitekuvan muodostaminen luo edellytykset palvelukentän systemaattiselle kehittämiselle ja antaa toimijoille yhteisen pohjan rakentavalle kritiikille ja uusille ideoille. Tavoitekuva voisi auttaa myös yksittäisiä palveluntuottajia pohtimaan omaa rooliaan ja mahdollisuuksiaan, suuntaamaan omaa kehitystyötä ja muokkaamaan kehitystyön sisältöä. On oletettavaa, että selkeämpi käsitys kehittämistavoitteista auttaa yksittäistä palveluntuottajaa valitsemaan oikeantyyppiset kehittämistoimenpiteet ja -prosessit. Tapauskohtaisesti voidaan arvioida edellyttäväkö kysyntään vastaaminen pitkäjänteistä kehittämistyötä vai voidaanko tarpeeseen vastata ad hoc -tyyppisellä reagoinnilla. Tavoitekuvan avulla on mahdollista myös analysoida, miten palvelun sisällön kehittäminen pitäisi kohdentaa palveluidean, -prosessien ja vaadittavien resurssien kannalta. Selkeän tavoitekuvan rakentaminen mahdollistaa siis erilaisten kehittämisprosessityyppien tietoisemmän hyödyntämisen sekä kehittämisen kohdentamisen kannalta oleellisten palvelumallin osa-alueiden systemaattisemman tunnistamisen.

Palvelujen kokonaistarjonnan kehittäminen lisää myös koko alueen houkuttelevuutta työperäisten maahanmuuttajien kannalta. Toimiva palvelukenttä lisää myös kansainvälisten yritysten kiinnostusta aluetta kohtaan. Kulttuurisesti rikastuva alue toimii taas jo itsessään vetävänä tekijänä uusille työperäisille maahanmuuttajille. Näin voidaan aiheuttaa positiivinen lumipalloefekti jonka myötä Oslo tunnetaan entistä kansainvälisempänä ja houkuttelevampana metropolina.

7.4 Suhdanteiden vaikutus palvelujen kehittämistarpeisiin

Norjassa on jo pitkään vallinnut hyvä taloudellinen tilanne ja näin ollen myös nykyinen työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelukenttä on rakentunut hyvän taloudellisen tilanteen vallitessa. Talouden noususuhdanteesta norjalaisten hyvä työllisyystilanne on korostanut etenkin tiettyjen suorittavan työntekijöiden puuttumista. Myös väestön vanheneminen on johtanut siihen, että tarve työperäiselle maahanmuutolle on ollut selkeä.

Vuoden 2009 alussa näyttää siltä, että taantuma vaikuttaa ja tulee vaikuttamaan myös Norjan taloudelliseen tilanteeseen. Euroalueelle julistettiin taantuma marraskuussa

2008 (MTV3, 2008). Norja on useiden silmissä muihin Euroopan valtioihin verrattuna rikas valtio. Norjan bruttokansantuote on viime vuosina kasvanut merkittävästi EU:n jäsenmaiden bruttokansantuotteeseen verrattuna²⁰ (Indexmundi 2009). Vuoden 2008 loppu puolella talouden kasvu on kuitenkin lähes pysähtynyt. Norjan taloudellinen hyvinvointi perustuu hyvin pitkälle öljystä ja kaasusta saatuihin varoihin, ja taantuma vaikuttaa öljyn ja kaasun hintaan maailmanlaajuisesti. Kun öljytynnyristä maksettiin kesällä 2008 lähes 150 dollaria, puoli vuotta myöhemmin hinta on liikkunut 40 dollarin tietämissä. (Järveläinen 2009.) Järveläisen (2009) mukaan Norja on muiden Euroopan maiden tapaan ottanut käyttöön talouden elvytyspaketteja. Alkuvuodesta 2009 julkaistiin noin 11 miljardin euron suuruinen elvytyspaketti. Vallitseva tilanne saattaa vaikuttaa lyhyellä tähtäyksellä palvelujen kysyntään ja palvelutarjonnassa saattaa tapahtua muutoksia. Taantuma saattaa myös vaikuttaa negatiivisesti valtaväestön suhtautumiseen työperäiseen maahanmuuttoon.

Vaikka öljyn ja kaasun hinnoissa on tapahtunut voimakasta laskua, Norjan taloudellisessa tilanteessa ei todennäköisesti tule tapahtumaan kovin suuria muutoksia, sillä valtio on tallettanut öljyn ja kaasun myynnistä saatuja varoja rahastoon, jonka arvo oli vuoden 2008 lopulla noin 220 miljardia euroa. Pitkällä tähtäyksellä työperäisen maahanmuuton perustarve tulee siis säilymään. Väestö vanhenee ja samalla osaamispohja kapenee suhdannevaihteluista huolimatta. Tämän vuoksi talouden taantuma ei vähennä työmarkkinoiden kansainvälistämispalvelukentän kehittämisen tärkeyttä. Vallitseva tilanne on myös esimerkki siitä, että olisi järkevää luoda kattava ja toimiva palvelujen kehittämisalusta, joka mahdollistaa tilannekohtaisen nopean reagoinnin.

7.5 Jatkotutkimusideoita

Pro gradu -tutkielmassa ei sille määriteltyjen laajuusvaatimusten vuoksi ollut mahdollista tutkia kaikkia aihepiiriin liittyviä mielenkiintoisia tekijöitä. Toteutetun tutkimuksen pohjalta esille nousi kuitenkin useita mahdollisia jatkotutkimusideoita.

Tutkimuksessa työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelujen kehittymistä tarkasteltiin ainoastaan Norjan näkökulmasta. Olisi kuitenkin mielenkiintoista vertailla mitä eroja ja yhtäläisyyksiä Suomen ja Norjan palvelukentistä löytyy. Vertailukohteina voisivat olla muun muassa nykyinen maahanmuuttajarakenne, lainsäädäntö sekä palvelujen tarjonta ja kysyntä.

²⁰ Norjan BKT:n reaaliin keskimääräinen kasvuaste oli vuosina 2005–2008 3,9 %, EU:n jäsenmaiden BKT:n vastaavan kasvuasteen ollessa samalla aikavälillä 2,55 % (Indexmundi 2009).

Jatkotutkimuksessa voisi myös kiinnittää tarkempaa huomiota yksittäisten palvelujen kehittymiseen. Tällöin huomion arvoista olisi palveluntuottajien yhteistyö ja vuorovaikutus työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelukentän muiden toimijoiden kanssa. Yhteistyötä ja vuorovaikutusta tutkimalla voitaisiin esimerkiksi muodostaa kuva palvelukentän yhtenäisyydestä ja siitä miten hyvin yksittäiset palvelut tukevat toisiaan. Yhteistyötä kartoittaessa olisi mahdollista hyödyntää verkostoteorioita, ja vuorovaikutusta voitaisiin määritellä esimerkiksi organisaatioviestinnän tematiikan avulla. Yhteistyötä voitaisiin pohtia myös siitä näkökulmasta, mikä olisi paras yhteistyömuoto yhteiselle kehitysalustalle. Toimijoiden tarkastelua voitaisiin tarkentaa esimerkiksi kiinnittämällä erityisesti huomiota yksityisen ja julkisen sektorin väliseen vuorovaikutukseen.

Olisi myös mielenkiintoista tarkastella palvelumallien kuvauksen ja kehittämisen systemaattisuutta. Palvelumallin systemaattinen kuvaaminen edellyttää tietoista kehittämistä. Kehittämistyötä voisi tarkastella tässä tutkimuksessa hyödynnettyjen palvelumalli- ja innovaatiotyypittelyjen avulla. Tällainen yksityiskohtaisempi tarkastelu edellyttäisi kuitenkin tietyn toimijajoukon valitsemista. Tämä joukko voisi koostua esimerkiksi yksityisen sektorin rekrytointiyrityksistä. Tämänkaltaisen tutkimus voitaisiin toteuttaa joko ainoastaan Norjassa tai Suomessa tai myös maiden välisenä vertailututkimuksena.

Lähteet

- Aftenposten (2006): *Hope Polish workers go home*. <http://www.aftenposten.no/englosh/local/>. Päivitetty 23.11.2006.
- Aldrich, H., E. & Ruef, M. (2006): *Organizations evolving*. SAGE Publications Ltd, Lontoo. 2. painos.
- AOF Oslo (2008). www.oslo.aof.no
- Bakken, A. (2008): *Polish workers stick around*.
<http://www.aftenposten.no/english/local/article2526566.ece>. Päivitetty 7.7.2008.
- Brax, S. (2007): *Palvelut innovatiivisina tuotteina*. KIBSINET seminaari, Espoo 13.11.2007.
www.imi.tkk.fi/files/events/kibsinet_seminar/saara_brax.pdf. Luettu 19.8.2008.
- Chamber (2008). www.chamber.no. Luettu 23.6.2008.
- Cooper, B. (2005): *Norway: Migrant Quality, Not Quantity*.
<http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=307>. Luettu 23.6.2008.
- Dagre, T. (2008): *Norja toisen maailmansodan jälkeen*.
<http://www.norja.fi/history/after1814/postww2/postww2.htm>. Luettu 11.11.2008.
- Drucker, P., F. (1964): *Managing for Results*. Harper & Row, New York.
- Dølvik, J. E. & Eldring, L. (2006): The Nordic Labour Market two years after the EU enlargement. Mobility, effects and challenges. *TemaNord* 2006:558, Copenhagen.
- ECON (2006): *Innovation in Services: Typology, case studies and policy implications*. Report 2006-025. Commissioned by the Norwegian Ministry of Industry and Trade, Oslo.
- Edvardsson, B., Olsson, J. (1996): Key Concepts for New Service Development. *The Service Industries Journal* 16 (2), 140–164.
- Eskola, J. & Suoranta, J. (1998): *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Vastapaino, Tampere. 2. Painos.
- Eures (2009): *Matkalla pohjoiseen: tuntematon maailmankaupunki Stavanger Norjassa*.
<http://ec.europa.eu/eures/main.jsp?lang=fi&catId=9411&myCatId=9411&parentId=20&acro=news&function=newsOnPortal>. Luettu 1.2. 2009.
- Europa (2008). <http://www.europa.eu.int/eures/home.jsp?lang=fi>. Luettu 25.8.2008.
- Eurostat (2008). <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>. Luettu 25.8.2008.
- Factfinder (2007). <http://factfinder.census.gov>. Luettu 25.8.2008.
- Fagerberg, J. (2006): Innovation. A guide to the literature. Teoksessa J. Fagerberg, D. C. Mowery & R. R. Nelson (toim.). *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford University Press, Oxford, 1–26.

- Finlex (2009): *Laki lähetetyistä työntekijöistä 9.12.1999/1146*.
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19991146>. Luettu 11.11.2008.
- Fischer, P. A. & Straubhaar, P. (1996): *Migration and Economic Integration in the Nordic Common Labour Market*. Nordic Council of Ministers, Copenhagen.
- Friberg, J. H. (2006): *Mobility of workers after the EU enlargement –labour market developments and institutional change in Norway*. Dublin, June 02. 2006.
- Gallouj, F. (2002): *Innovation in service economy. The new wealth of the nations*. EE, Cheltenham, UK.
- Gallouj, F. & Weinstein, O. (1997): Innovation in services. *Research Policy* 26, pp. 537–556.
- Goldstein S. M., Johnston, R., Duffy, J. & Rao, J. (2002): The service concept: the missing link in service design research? *Journal of Operations Management* 20, 121–134.
- Grönroos, C. (1990): *Service Management and Marketing*. Lexington Books, Massachusetts
- Grönroos, C. (2001): *Palveluiden johtaminen ja markkinointi*. WS Bookwell Oy, Porvoo.
- Hallituksen maahanmuuttopolittinen ohjelma (2006). Valtioneuvoston periaatepäätös 19.10.2006. Työhallinnon julkaisu.
- Hallituksen strategia-asiakirja (2005). Hallituksen poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2005, Helsinki.
- Hallituksen strategia-asiakirja (2003). Hallituksen poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2003, Helsinki.
- HalloNorden (2008).
http://www.hallonorden.org/ssp/hn/module/presentation/?iab_il_ol=0&XModuleId=13353&LanguageId=11050. Luettu 5.9.2008.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2006): *Tutki ja kirjoita*. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki. 12. painos.
- Hovedinnhold i St.meld. nr. 18 (2008): *Arbeidsinnvandring*. Arbeids- og Inkluderingsdepartement.
- Hyypiä, M. & Kautonen, M.(2006): *Suomi liike-elämän palvelujen kansainvälistymisessä ja keskittymisessä*. Innovaatiopalvelujen kansainvälistyminen ja alueellistuminen - tutkimushankkeen tilastoraportti. KTM 4/2006.
- Indexmundi (2009): *Europe*. <http://indexmundi.com/europe.html>. Luettu 20.3.2009.
- Indexmundi (2008): *Norway Unemployment rate*.
http://indexmundi.com/norway/unemployment_rate.html. Luettu 25.7.2008.
- Innovation in Services: Typology, case studies and policy implications. ECON-Report no. 2006-025, Project no. 44720. The Norwegian Ministry of Industry and Trade.
- Jensen, M., B., Johnson, B., Lorenz, E. & Lundvall, B. Å. (2007): Forms of knowledge and modes of innovation. *Research Policy* 36, 680–693.

- Järveläinen, E. (2009): Vauras Norjakin laatii elvytyspaketin. *Aamulehti*, 16.2.2009.
<http://www.aamulehti.fi/uutiset/ulkomaat/vauras-norjakin-laati-elvytyspaketin/130674>. Luettu 17.2. 2009.
- Kananen, K. (2006): *Ulkomailta rekrytoidaan jo! Selvitys yritysten palvelutarpeista ulkomailta palkattavien työntekijöiden rekrytoinneissa*. Urban II –yhteisöaloiteohjelma, PK-Urban -projekti, Vantaa.
- Kirişci, K. (2007): Turkey: A Country of Transition from Emigration to Immigration. *Mediterranean Politics* 12 (1), 91–97.
- Kolehmainen, J. (2008): Paikallinen innovaatioympäristö ja henkilöiden väliset verkostot – Huomioita ICT-ammattilaisten arjesta. Teoksessa N. Mustikkamäki & M. Sotarauta (toim.). *Innovaatioympäristön monet kasvot*. Tampere University Press, Tampere, 297–333.
- Korkiasaari(2003a): *Suomalaiset maailmalla*.
<http://www.migrationinstitute.fi/db/articles/art.php?artid=3>. Luettu 17.11.2008.
- Korkiasaari (2003b): *Suomalaiset Ruotsissa II maailmansodan jälkeen*.
<http://www.migrationinstitute.fi/db/articles/art.php?artid=27>. Luettu 17.11.2008.
- Kosonen, K-J. (2004): Institutionaalinen kapasiteetti ja yliopistokeskuseutujen innovaatioympäristöjen vahvistaminen. Teoksessa M. Sotarauta & K-J. Kosonen (toim.). *Yksilö, kulttuuri, innovaatioympäristö. Avauksia aluekehityksen näkymättömään dynamiikkaan*, 114–145.
- Kostiainen, J. (2008): Kaupunkiseutujen innovaatiopolitiikka ja itseuudistuminen. Teoksessa M. Sotarauta & K-J. Kosonen (toim.). *Yksilö, kulttuuri, innovaatioympäristö. Avauksia aluekehityksen näkymättömään dynamiikkaan*, 132–158.
- Ristola, A., Kuusinen-James, K. & Veistilä, M. (2005): *Selvitys sosiaalitoimen palvelurakenteen nykytilasta ja tulevaisuudesta Päijät-Hämeessä*. Terveystieteiden tutkimuskeskus -hanke. Sosiaalitoimen osuus.
- Lewis, E. G. (2005): How Do Local Labor Markets in the U.S. Adjust to Immigration? *Business Review Q1 (Federal Reserve Bank of Philadelphia), First Quarter*, 16-25.
- Lievonen, J. (2002): *Innovaatiojärjestelmän uudistumishaasteet: kansallisen innovaatiojärjestelmän tutkimusohjelman tuloksia ja johtopäätöksiä*. Sitra, Helsinki.
- Lith, P. Kautonen, M. Hyypiä, M & Kuusisto, J. (2005): *Uusimaa osaamisintensiivisten liike-elämän palvelujen keskittymänä*. Culminatum Ltd Oy. Helsinki Region Centre of Expertise, Helsinki.
- Lundvall. B-Å. (2008): *Innovation system research and policy: Where it came from and Where it might go*. Esitys 3.6.2008 Globelics Academy, Tampere.
- Maahanmuuttohallinnon ja Maahanmuuttoviraston toiminnan kehittäminen.
 Sisäasiainministeriön julkaisuja 15/2008, Helsinki.
- Maahanmuuttovirasto (2008). www.migri.fi. Luettu 23.9.2008.

- Manpower (2008). www.manpower.no. Luettu 23.9.2008.
- Migration information (2008). www.migrationinformation.org. Luettu 23.9.2008.
- Miles, I. (2001): *Service Innovation: A Reconfiguration of Innovation Studies*. PREST Discussion Paper Series, The University Of Manchester.
- Mol (2008).
http://www.mol.fi/mol/fi/01_tyonantajat/02_rekrytointi_ulkomailta/01_rekry_eurooppa/index.jsp. Luettu 23.9.2008.
- MTV3 (2008): *Euroalueelle julistettiin taantumaa*.
<http://www.mtv3.fi/uutiset/talous.shtml/arkistot/talous/2008/11/749397>
- NAV EURES (2008). <http://www.eures.no>. Luettu 11.9.2008.
- Nelson, R. R. & Winter, S. G. (1982): *An Evolutionary Theory of Economic Change*. The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge.
- NOKUT (2008). <http://www.nokut.no/>. Luettu 11.9.2008.
- Norja (2009): *ETA-sopimus*. <http://www.norja.fi/policy/europe/eea/eea.htm>. Luettu 6.3.2009.
- Ny i Norge (2008). www.nyinorge.no. Luettu 11.9.2008.
- OPM (2008): *Bolognan prosessi*.
<http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/artikkelit/bologna/index.html?lang=fi>. Luettu 11.11.2008.
- OSCE, IOM & ILO. (2006): *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination*.
http://www.osce.org/publications/eea/2006/05/19187_620_en.pdf. Tulostettu 23.6.2008.
- Olsen, B. (2007): Manns- og EU-dominert arbeidsinnvandring. Integreringskart 2007. Arbeidsinnvandring – en kunnskapsstatus. *IMDi-rapport 9-2007*, 32–44.
- Oslo Handelskammaren (2008).
<http://www.oslohandelskammer.no/site/Default.aspx?mid=3&miid=3>. Luettu 19.8.2008.
- Oslo Adult Education (2008). www.oslovo.no. Luettu 11.9.2008.
- Perduco (2007) Norges Næringslivsundersøkelser - NNU. 2007. En bedriftsundersøkelse om arbeidskraft.
- Raunio, M. (2008): Innovatiivisuus työmarkkinoiden kansainvälistymispalveluiden kehittämisessä. Teoksessa N. Mustikkamäki & M. Sotara (toim.). *Innovaatioympäristön monet kasvot*. Tampere University Press, Tampere, 185–214.
- Regjeringen (2008a): *Stortingsmeldinger*.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/regpubl/stmeld.html?id=198>. Luettu 20.8.2008.
- Regjeringen (2008b): *Measures to limit the brain drain from developing countries*.
<http://www.regjeringen.no/en/dep/Press-Centre/>. Luettu 20.8.2008

- Regjeringen (2008c): *Bilateral visa agreement with Russia enters into force*.
http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/press/News/2008/visa_agreement_russia.htm?id=537838#. Luettu 20.8.2008.
- SAFH (2008). <http://www.safh.no/>. Luettu 11.9.2008.
- Sassen, S. (1999): *Guests and Aliens*. The new press, New York.
- Seip, Å. A. (2007): Jakten på kompetanse. Bruk av utenlandsk arbeidskraft i norsk industri. *Fafo-rapport* 2007:12.
- Siirtolaisuusinstituutti 2006. *Maahan- ja maastamuuttaneet vuosina 1945–2005*.
<http://www.migrationinstitute.fi/db/stat/fin/art.php?artid=4>. Luettu 11.9.2008.
- Siivonen, V. & Martikainen, T. (2004): *Palvelut, innovaatiot ja julkinen ohjaus*.
 Palvelutyönantajat ry. Helsinki.
- Sisäasiainministeriön strategia maahanmuuttohallinnon ja ulkomaalaislainsäädännön kehittämiseksi (2006). Työryhmän ehdotus. Sisäministeriön julkaisuja 30/2006.
- Sotarauta, M. (2008): Instituutioiden muutos ja institutionaalinen yrittäjyys aluekehityksessä. Teoksessa N. Mustikkamäki & M. Sotarauta (toim.). *Innovaatioympäristön monet kasvot*. Tampere University Press, Tampere, 240–263.
- Sotarauta, M. (2007): *Evolutionaarinen muutuskäsitys ja itseuudistumisen kapasiteetti. Käsitteellistä perustaa etsimässä*. SENTE työraportteja 17/2007.
- Sotarauta, M. (2004): Muutoksen viides ulottuvuus. Evolutionaarinen tutkimusote ja yhteisevoluutio aluekehityksen tutkimuksessa. Teoksessa M. Sotarauta & K.-J. Kosonen (toim.). *Yksilö, kulttuuri, innovaatioympäristö. Avauksia aluekehityksen näkymättömään dynamiikkaan*. Tampere University Press, Tampere, 283–312.
- Sotarauta, M. & Lähteenmäki, T. (2001): Onko strategiatyön musta aukko mahdollista välttää? Kohti ydinkompetenssiajattelua alueellisessa kehittämisessä. Teoksessa M. Sotarauta & N. Mustikkamäki (toim.). *Alueiden kilpailukyvyn kahdeksan elementtiä*. Suomen kuntaliitto, Helsinki, 45–59.
- SSB (2008). http://www.ssb.no/innvbef_en/main.html. Luettu 3.9.2008
- St.meld. nr. 18 (2007–2008). Arbeidsinnvandring. Arbeidsinnvandring. Arbeids- og Inkluderingsdepartement.
- Stähle, P. & Sotarauta, M. & Pöyhönen, A. (2004): *Innovatiivisten ympäristöjen ja organisaatioiden johtaminen*. Teknologian arviointeja 19. Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2004, Helsinki.
- Sulkunen, P. & Kekäläinen, O. (1992): WPindeX 1.0. *Kevyt ratkaisu raskaan työn ongelmiin. Laadullisen aineiston analyysiohjelma. Käytön opas*. Gaudeamus, Helsinki.
- Säpyskä, M. (2007): *Ulkomaalaisten osaaminen hyödyksi Pirkanmaalla -selvityshanke*. Itämeri-instituutin julkaisusarja 1/2007.
- Tall og fakta (2007). Utlendingsdirektoratet.

- Tether, B. S. (2003): The sources and aims of innovation in services: variety between and within sectors. *Economics of Innovation and New Technology* 12(6), 481–505.
- Tidd, J., Bessant, J. & Pavitt, K. (2005): *Managing innovation. Integrating, technological, market and organizational change*. John Wiley & Sons, West Sussex. 3. Edition.
- Tilastokeskus (2009a). <http://www.stat.fi/til/muuti/tau.html>. Luettu 1.2.2009.
- Tilastokeskus (2009b). <http://www.stat.fi/tup/suomi90/toukokuu.html>. Luettu 1.2.2009.
- Tilastokeskus (2008). www.tilastokeskus.fi. Luettu 3.9.2008.
- Toivonen, M. (2004a): *Expertise as business. Long-term development and future prospects of knowledge-intensive business services (KIBS)*. Doctoral dissertation series 5/2004. Teknillinen korkeakoulu, Espoo.
- Toivonen, M. (2001): *Osaamisintensiivisten liike-elämän palvelujen tulevaisuudennäkymät*. ESR-julkaisu, Helsinki.
- Toivonen, M. & Tuominen, T. (2007): Emergence of Innovations in Services. *Service Industries Journal* 29 (1). (In print 2009).
- TOL 2002. <http://www.stat.fi/meta/luokitukset/toimiala/001-2002/index.html>. Luettu 3.9.2008.
- Työvoiman maahanmuuton edistämisen yhteistyömuodot lähtömaiden kanssa. (2008): Hankkeen loppuraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 31/2008.
- UDI (2006): *Annual Report 2006*. The Norwegian Directorate of Immigration.
- UDI (2008a). <http://www.udi.no/templates/Page.aspx?id=8926>. Luettu 19.8.2008.
- UDI (2008b). http://www.imdi.no/upload/3414/Rett%20og%20plik_ENGELSK.pdf. Luettu 19.8.2008.
- Vox (2008). www.vox.no. Luettu 11.9.2008.
- Vox & Norwegian Directorate for Education and Training (2006): *Background report Norway. What works in innovation in education. Improving education for adults with basic skills needs through formative assessment*. Oslo.
- Welcommen Oslo (2008). www.welcommenoslo.no. Luettu 11.9.2008.

Liitteet

LIITE 1.

Haastateltavat Oslo, Norja 5.5.–9.5.2008.

- Rune Solberg, Ministry of Labour and Social Inclusion/ Department of Labour Market Affair
- Thor Arne Aass, Director General/ Departement of Migration /Ministry of Labour and Social Inclusion
- Gro Bjerkvoll, Servicekoordinator/ Communication Unit/ Directorate of Immigration (UDI)
- Ingrid Pedersen Finsland /Directorate of Immigration (UDI)
- Carina Nyvoll COO/ Oslo Chamber of Commerce
- Paul Asantcheeff, Consultant/ EURES
- Lars Nerdrum, Senior Adviser/ Dep. Policy Analysis, Lifelong Learning and International Affairs/ Ministry of Education and Research
- Åsmund Arup Seip, Researcher / Fafo Institute for Labour and Social Research
- Jon Horgen Friberg, Researcher / Fafo Institute for Labour and Social Research
- Line Eldrig, Researcher/ Fafo Institute for Labour and Social Research
- Marie Louise Seeberg, Senior Researcher/ Norwegian Social Research (Nova)
- Magnus Backer, International Business Developer/ Juhlergroup
- Mette Langvik, Konsulent HR/ Manpower
- Grete Nossu, Departmental manager, Health and Social Welfare/ City of Oslo
- Kjell Pedersen, HR Subject Matter Expert/ StatOil Hydro
- Eirik Andersen, Marketing & Communication director/ Accenture

LIITE 2.

Teemahaastattelurunko

1) The organisation (*for private and public service providers and firms*)

- The organisation and its main functions:
 - The most important services?
 - Value added of produced services?
 - Main goals of the organisation's activities?
- Clients
 - Small/big companies? Public/private sector? Individuals/expatriates?
 - Has the amount of clients changed in past few years?
 - How the demand will develop in the near future?
 - Changes in number of contacts?
 - Changes in profile of firms who contact?
- The most important co-operators?
- Are firms willing to pay from services offered?
- Faced problems (related to functionality of the service process)?
- Service development?
- The most important actors in the field of foreign labour?

2) Organisers of labour migration policies and practices (*for policymakers only*)

- Main tasks of the department?
 - have there been any reforms recently?
- Task division between departments of Labour migration and Labour market affairs? (pros and cons of the division)
- Key actors in organising labour migration policies and practices?
- Relations to other key actors?
 - The division of labour?
 - The most important co-operators (for you)? Why?
 - Key actors/agents (key responsibilities), co-operation, organizational changes or changes in division of labour
(between the civil servants, private organizations, immigration organizations?
Roles of cities/municipalities, if any significant?)
- How have strategic and operational level matched?

- Does Norway have some significant bilateral agreement?
- Co-operation with private sector? (recruitment agencies etc?)
- Foreigners integration to Norwegian communities?
- Any (other) problems due to labour migration?

3) Labour migration to Norway (pros and cons)

A) Content of flows?

- High amounts and growth – does same trend continue?
 - problems with statistics (e.g. labour from EU/ETA countries are invisible, reliability of statistics?)
- Flows of foreign labour?
 - share compared to other migrants (non-labour)?
 - Which occupational groups?
 - What education levels?
 - From which countries do foreign workers come from?
 - (-How do foreign workers come to Norway? Through which channels?)
- Which parts of foreign labour are
 - posted workers?
 - permanents workers?
 - seasonal/ temporary workers?
- What are the on going changes in flows of foreign labour and prospect for the immediate future?

B) Regional differences?

- Is Oslo dominating the labor market (of foreigners)?
- What about oil industry regions, ship-building, rural areas, different lines of business?
- Are there regional strategies which further differences?

C) Public debates and attitudes?

- What are the most significant public debates in this field?
 - e.g. ethic issues: 1. "brain drain", 2. recruiting labour from abroad vs. employing those who already in Norway?
- What are the key issues (related to foreign labor) in public debates?
- What kind of is the public attitude? /how would you define...
- Does labour supply and demand match?
- How do (different) policies (laws, regulations etc...) affect to your activities?

D) Service providers, laws and regulations (*for researchers only*)

- How do (different) policies (laws, regulations etc...) affect to labour migration?
- What kind of different service providers (related to making recruitment process easier) there are in Norway?
 - who re the most importnt actors?
 - how do they manage the issue?
 - have you noticed any reforms in their services?
 - good practises that others could learn from?
- What is the role of recruitment firms?
 - have you noticed any problems?
 - Does labour supply and demand match?
- Have you noticed any problems when private sector started to recruit foreign labor?

E) Social Issues (*for researchers only*)

- Are there relocation services?
 - who has organized the services? And how?
- Are foreigners integrated to Norwegian communities or do they live in their own communities? Any (other) problems?

Sarjan aiemmat julkaisut:

Himanen, Laura & Pasanen, Hanna-Mari (2008): Julkaisut yliopistojen perusrahoituksen indikaattorina. Australian, Iso-Britannian ja Norjan rahoitusmallien vertailu. Työraportteja 1/2008. Tieteen-, teknologian- ja innovaatiotutkimuksen yksikkö, Yhteiskuntatutkimuksen instituutti, Tampereen yliopisto.

Lyytinen, Anu & Marttila, Liisa & Kautonen, Mika (2008): Tutkimus- ja kehitystoiminnan haasteita ja mahdollisuuksia monialaisissa ammattikorkeakouluissa. Työraportteja 2/2008. Tieteen-, teknologian- ja innovaatiotutkimuksen yksikkö, Yhteiskuntatutkimuksen instituutti, Tampereen yliopisto.

www.uta.fi/tasti

ISBN 978-951-44-7715-7
ISSN 1797-4216